



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO



**“EVALUACIÓN A LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL E
INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE CHIAUTLA, PERÍODO 2013-
2015”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :
SANDRA ROJAS CORTEZ

DIRECTOR:
DR. EN U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ

TUTORES ADJUNTOS:
MTRA. EN G. Y A.P MAYRA PATRICIA PÉREZ ROMÁN
DR. EN U. ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ

TEXCOCO, MÉXICO A 11 DE NOVIEMBRE DE 2019

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. PLANEACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL	3
1.1. Concepto de Planeación.....	3
1.1.1 Principios de la Planeación.....	8
1.1.2 Etapas de la Planeación.....	13
1.2 Desarrollo Local.....	18
1.3 Desarrollo Municipal.....	22
2. DESARROLLO EN MÉXICO	26
2.1. El Sistema Nacional de Planeación Democrática en México.....	26
2.1.1 Características del Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	30
2.1.2 Diagnóstico Legislativo del SNPD.....	31
2.1.3 El marco jurídico del SNPD.....	36
2.1.4 Seguimiento y Control.....	38
2.2. El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018).....	39
2.2.1 El marco jurídico vigente del Plan Nacional de Desarrollo.....	39
2.2.2 Características del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	41
2.3. El Plan de Desarrollo del Estado de México (2011-2017).....	44
2.3.1 El marco jurídico del Plan de Desarrollo del Estado de México.....	44
2.3.2 Características del Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017).....	47
3. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN EL MUNICIPIO DE CHIAUTLA (2013-2015)	52
3.1. Diagnóstico del desarrollo en el municipio de Chiautla (2013-2015).....	52
3.1.1 Indicadores sociales y económicos.....	55
3.1.2 Organización y funcionamiento del Ayuntamiento de Chiautla (2013-2015)...	57
3.1.3 Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.....	59
3.2. Resultados del Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.....	73

3.2.1. Método de Trabajo.....	80
3.2.2. Análisis integrado.....	85
CONCLUSIONES.....	96
BIBLIOGRAFÍA.....	99

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Características y proceso general de la Teoría del Desarrollo.....	7
Cuadro 1. Principios y características de la Planeación.....	8
Cuadro 2. Principios y características de la Planeación (de acuerdo a Ignacio Pichardo Pagaza).....	9 10
Figura 2. Características de las etapas de la Planeación.....	14
Cuadro 3. Etapas de la Planeación.....	17
Cuadro 4. Visiones del Desarrollo Local.....	22
Cuadro 5. Marco Jurídico de la Planeación en México.....	28
Cuadro 6. Integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	29
Figura 3. Estructura de la planeación estatal y municipal en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	51
Mapa 1. Ubicación geográfica del municipio de Chiautla.....	54
Gráfica 1. Población en materia de pobreza.....	55
Gráfica 2. Indicadores de Carencia Social del municipio de Chiautla.....	57
Figura 4. Organigrama del ayuntamiento de Chiautla 2013-2015.....	59
Cuadro 7. Análisis FODA para la Educación en Chiautla.....	61
Cuadro 8. Estrategias para la Educación en Chiautla.....	61
Cuadro 9. Líneas de Acción para la Educación en Chiautla.....	62
Cuadro 10. Análisis FODA para la Salud y Asistencia Social en Chiautla.....	63
Cuadro 11. Escenarios en materia de Salud y Asistencia Social en Chiautla.....	64
Cuadro 12. Estrategias de Salud y Asistencia Social en Chiautla.....	65
Cuadro 13 Líneas de acción para la Salud y Asistencia Social en Chiautla.....	65
Cuadro 14. Análisis FODA para la seguridad en Chiautla.....	66
Cuadro 15. Estrategias de seguridad en Chiautla.....	67

Cuadro 16. Líneas de acción para fomentar la seguridad en Chiautla.....	68
Cuadro 17. Análisis FODA para el mejoramiento de la vivienda en Chiautla.....	69
Cuadro 18. Estrategias para el mejoramiento a la vivienda.....	69
Cuadro 19. Líneas de acción para el mejoramiento a la vivienda en Chiautla.....	70
Cuadro 20. Análisis FODA para el empleo y fomento económico en Chiautla.....	71
Cuadro 21. Estrategias para el empleo y fomento económico en Chiautla.....	72
Cuadro 22. Acciones ejecutadas en materia de empleo y seguridad.....	77
Mapa 2. Porcentaje de población en situación de pobreza en los municipios del Estado de México.....	78
Cuadro 23. Índices sintéticos e indicadores de rezago social del municipio de Chiautla.	79
Cuadro 24. Etapa de Formulación de la Planeación.....	90
Cuadro 25. Etapa de Instrumentación de la Planeación.....	92
Cuadro 26. Etapa de Control de la Planeación.....	93
Cuadro 27. Etapa de Evaluación de la Planeación.....	94

INTRODUCCIÓN

La atención adecuada de los servicios públicos es una de las responsabilidades más importantes que tiene el Estado hacia la población, ya que otorgarlos, conllevará a impulsar o imposibilitar el desarrollo de la misma. Por este motivo, el presente trabajo contiene las acciones del ayuntamiento de Chiautla, Estado de México, fundamentadas en el proceso de planeación para el desarrollo social y económico en el período 2013-2015; mediante el tratamiento de los indicadores de educación, salud, seguridad, vivienda y empleo. De esta manera se mostrará que su importancia, radica en mostrar los resultados en cuanto al grado o nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado en el municipio.

La pregunta que guía la presente investigación refiere a conocer la manera en la que se refleja el desarrollo socioeconómico en el municipio de Chiautla con la instrumentación del Plan de Desarrollo Municipal en el periodo 2013-2015. Profundizando como se citó anteriormente, en el contexto de las actividades ejecutadas y resultados obtenidos por parte del ayuntamiento municipal de dicha demarcación; dando a conocer la magnitud clara y concisa del desarrollo social y económico manifestado.

Consecutivamente, se determina que el objetivo principal es conocer el avance en materia de desarrollo socioeconómico ,teniendo como herramienta el proceso de la planeación en aquel municipio; para posteriormente ser analizado mediante los resultados y efectos obtenidos, medidos en los grados de eficacia y eficiencia; mostrando además, el uso dado de los recursos públicos; y así evitar en un futuro, posibles disipaciones como efecto de la ineficiencia de los servidores públicos municipales.

La hipótesis de la presente investigación, considera la premisa de la realización de un monitoreo constante del Plan de Desarrollo Municipal, como un medio que transparente la gestión pública municipal; que en un amplio sentido, es el instrumento capaz de aportar información objetiva que permite observar el desempeño de los servidores públicos, mismos que a su vez, son responsables de

efectuar el desarrollo socioeconómico, que durante el periodo 2013-2015, se reflejó en los indicadores de educación, salud y seguridad, así como en la accesibilidad a la ciudadanía de los programas públicos otorgados.

Posteriormente, una vez realizada la evaluación de los objetivos específicos del Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla, se deben dar a conocer las observaciones entre los objetivos planteados y los avances logrados, mismos que definirán la estructura del informe del análisis. El marco teórico metodológico se ejecutó con una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a algunas de las autoridades municipales y auxiliares del municipio de Chiautla; con la finalidad de conocer la relevancia, importancia y credibilidad del proceso de planeación para el desarrollo municipal.

Ante ello, la presente investigación expone tres capítulos; el primero presenta los diferentes conceptos y elementos del proceso de la planeación, como son sus principios y etapas; además de integrar el desarrollo local y municipal, que ayudarán a analizar posteriormente al municipio de Chiautla.

En el segundo capítulo se expone, el marco constitutivo y características de la planeación en México, haciendo una revisión de lo general a lo particular; comenzando con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, siguiendo con el Plan Nacional de Desarrollo en el periodo 2013-2018 y finalmente con el Plan Estatal de Desarrollo periodo 2011-2017.

En el tercer capítulo se realiza un diagnóstico meticuloso del desarrollo del municipio de Chiautla en cuanto a indicadores socioeconómicos alcanzados en la administración municipal 2013-2015, mostrados como resultados de su organización y funcionamiento del proceso de planeación, para finalmente exponerlo como un análisis integrado.

Finalmente, al término de los capítulos, se muestran las conclusiones que señalan que ocurrió con el objetivo principal, la hipótesis y se dará contestación a la pregunta de dicha investigación, integrando sugerencias y opiniones para que instancias externas y especializadas en el tema de planeación, sean consideradas

para el control, evaluación y el buen funcionamiento de la administración pública en los municipios, siendo como particular, el municipio de Chiautla.

CAPÍTULO I. PLANEACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL

1.1 Concepto de Planeación

La planeación es la continuación de las etapas del proceso de la administración pública. De acuerdo a Henry Fayol (1917), planear implica hacer la elección de las decisiones futuras más adecuadas acerca de lo que se habrá de realizar. Además establece bases para determinar el grado de un riesgo y minimizarlo; y como principal característica se encuentra la división del trabajo plasmado en el primer modelo del proceso administrativo establecido por Fayol. De estos elementos, se dependerá en gran parte, para saber si la planeación en la administración se lleva a cabo de manera adecuada y objetiva.

Dentro del proceso administrativo:

La planeación involucra a toda la organización, y las decisiones que se toman afectan a todo el proceso, por ello, debe abordarse mediante un enfoque integral. Y dentro de los propósitos de la planeación está definir el objetivo o camino correcto, siendo esto fundamental para determinar las directrices del sistema, la racionalización de los planes es otro de los propósitos básicos, ya que permite un consumo de recursos (Ibíd., 1971: 62).

Para complementar el concepto y sus características, es importante considerar algunas definiciones de autores que se han enfocado en trabajos en el proceso de planeación, con el propósito de obtener un panorama más amplio que permita entender la línea de acción de la misma y las actividades de las que ha de valerse para su ejercicio.

Dando paso a la primera definición del concepto de planeación, se comenzará con James H. Donnelly, quien señala que: “la planeación es la actividad fundamental y primaria que incluye todas las áreas de la administración y que se dirige hacia la definición de metas y la determinación de los medios necesarios para alcanzarlas” (2002: 69). Ante esta postura, parafraseando a H. Bohórquez (2004) la planeación funciona como un método bajo la forma de proceso, para la toma de

decisiones en torno al mantenimiento de una realidad dada, mediante la distribución de recursos cumpliendo con la maximización de beneficios y metas (p.154).

La planeación funciona como aquella actividad que mediante el establecimiento de metas y objetivos busca el logro de beneficios y maximización de los recursos, mismos que repercutirán a la organización y a todos aquellos que colaboran en este proceso administrativo.

Por su parte, Terry hace referencia a que:

La planeación es seleccionar la información necesaria y hacer suposiciones respecto al futuro colectivo, para formular las actividades a fin de realizar los objetivos organizacionales". Sin embargo, existen insuficiencias; ya que para llevar a cabo una planeación, es necesario, integrar instrumentos o herramientas para ejecutarla y continuamente seguir un control y evaluación de la misma (1989: 54).

Así, la planeación permite establecer los elementos correspondientes para solucionar las problemáticas en una organización, mediante la instrumentación necesaria que evite posibles errores; posteriormente, se dará paso a la ejecución del control y evaluación que permitirán a la organización regirse de manera eficaz y eficientemente.

William H. Newman (1974) define al proceso de planeación en los siguientes términos: "Entenderemos mejor el proceso de planeación si primero se estudian las etapas básicas de una decisión específica que se tome, y son: diagnóstico del problema, la determinación de soluciones optativas, el pronóstico de resultados en cada acción y; finalmente, la elección del camino a seguir" (p.33). Además complementa que el futuro se planea teniendo una decisión previa de lo que se quiere hacer, mediante elementos como la organización, relaciones humanas, dirección, evaluación y control.

Las definiciones anteriores evidentemente identifican a la planeación como una etapa del proceso administrativo, siendo una actividad manejada por una disciplina, suponiendo una separación entre la elaboración de planes y su realización. A la autoridad de la administración, le corresponde establecer la vinculación con las demás áreas para definir objetivos y proyectos a futuro mediante la instrumentación necesaria para efectuar los objetivos.

Ackoff (2002) menciona que: “la planeación es un proceso de toma de decisiones anticipadas, en el cual deben considerarse dos aspectos fundamentales; el proceso determinará qué hacer y cómo hacerlo antes de que se requiera la acción” (p.75). En este caso, el autor hace referencia a utilizar nuevas técnicas o herramientas para ejecutar las acciones planteadas con anterioridad, que permitan evitar errores que repercutan las acciones del proceso de la planeación.

Por otro lado, Agustín Reyes Ponce indica: “La planeación consiste en fijar el curso concreto de acciones que han de seguirse, estableciendo principios, secuencia de control y las determinaciones de tiempo necesarios para su determinación” (1979: 60). Este autor delimita más el concepto de planeación, porque comienza describiendo los principios que la conforman, mismos que permiten un curso ordenado en la planeación; y para complementarlo, las etapas permiten identificar posibles errores que puedan ocurrir en la planeación.

A su vez, parafraseando a Koontz (1984), “la planeación es el proceso que incluye seleccionar la misión de la organización o institución, los objetivos y las acciones para alcanzarlos, provee de un enfoque racional para lograr los cursos de acción futuros” (p.123). Derivado a lo que menciona el autor, se observa que para llevar a cabo una planeación, se debe entender minuciosamente el o los objetivos planteados para ejecutar las acciones que serán las que determinen el buen funcionamiento de la misma, a esto el autor denomina racionalización.

En esta línea de acción, Ernesto Schiefelbein (1987), considera que “la planeación se ubica en el conjunto de procedimientos que van desde la definición de metas, pasando por la racionalización entre medios, hasta la ejecución o realización” (p.47). De esta manera, las denominadas etapas del proceso de planeación deben considerarse como monumentos lógicos, más que cronológicos, donde dicha planeación se basa en la asignación de recursos y va orientada hacia el logro de un futuro factible, que supone la conservación del orden en el sistema.

Como se observa, la planeación establece un curso de acción que ha de seguirse; considerando con anticipación las consecuencias en un futuro, y fijando

los medios o recursos para lograrlo. Mediante las técnicas, herramientas, y recursos que habrán de orientarlo, así como la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos necesarios para su realización; mismos que posteriormente se mencionarán.

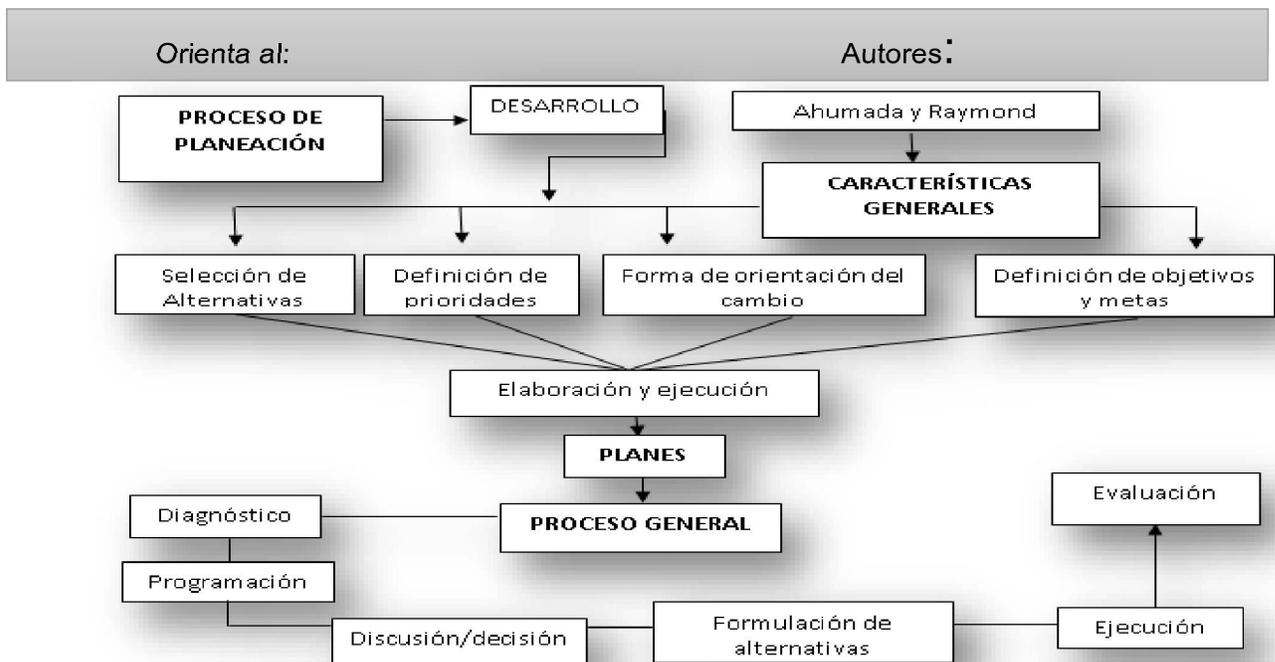
Una vez entendido el concepto de planeación, de acuerdo con las definiciones mencionadas por dichos autores; el presente estudio utilizará como sustento a la *teoría del desarrollo*, ya que esta corriente, orienta los procesos de planeación hacia la obtención de un desarrollo en sus diferentes sectores, o bien a considerar la planeación como un instrumento necesario para el desarrollo de un país y/o un sector. De esta manera, es como se pretende explicar la presente investigación, puntualizando las definiciones siguientes para describir el objeto de estudio.

George M. Raymond (1973) menciona que: “mientras las sociedades no decidan que el término de desarrollo, de acuerdo con ciertos planes, debe referirse al desarrollo controlado por las fuerzas del mercado, cualquier discusión sobre el proceso de planeación y sus detalles no pasará de ser un mero ejercicio académico” (p.157). En este punto, Ahumada (1969), pionero de la teoría del desarrollo en América, señala que: “la planeación es una metodología para escoger alternativas que se caracterizan porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y seleccionar los instrumentos más eficientes” (p.88).

Por lo que, la planeación no sólo es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa, ello es tan sólo una parte del proceso administrativo. Para su mejor entendimiento, se presenta una figura que señala las características y el proceso general de la teoría del desarrollo (Figura 1).

Figura 1.

Características y proceso general de la Teoría del Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base a Raymond (1973) y Ahumada (1969).

Con referencia a la figura 1, el proceso de planeación utiliza varias vertientes que inducen a un desarrollo. De acuerdo a Ahumada y Raymond, también se logra mediante una selección de alternativas o soluciones; definiendo prioridades, con una orientación del cambio y una definición de objetivos y metas. Estas características según su ordenamiento permiten la elaboración y posteriormente la ejecución de un plan nacional, regidos por una serie de pasos como el diagnóstico, programación, discusión/decisión, formulación de alternativas y finalmente, la evaluación del mismo. De esta manera, las definiciones dentro de esta corriente constituyen un rango amplio que pueden relacionarse con otras corrientes teóricas de la planeación.

Hacer uso de una planeación como proceso, hace alusión a que su importancia radica en varios factores, entre ellos que propicia el desarrollo al

establecer métodos de utilización racional de los recursos, y reduce los niveles de incertidumbre que puedan presentarse en un futuro. Además, en la corriente del desarrollo del cambio planificado se integra la elaboración de planes, programas y proyectos con su instrumentación; lo que conlleva a que la función de la planeación se entienda como una responsabilidad compartida entre un grupo interdisciplinario y los sectores interesados o afectados por el proceso.

1.1.1 Principios de la planeación

Como se ha observado, la planeación es un segmento básico dentro del proceso de la administración; se caracteriza por tener su propia naturaleza y tiene como propósito establecer acciones, decidiendo donde se van a aplicar los recursos humanos y económicos, y que estrategias se llevarán a cabo para adaptarse a los cambios del medio, a modo de optimizar dichos recursos. De esta manera el propósito y la naturaleza de la planeación, de acuerdo con H. Koontz (1984) pueden resumirse en los siguientes principios que se muestran en el siguiente cuadro (cuadro 1):

Cuadro 1.

Principios y características de la planeación

PRINCIPIO	CARACTERÍSTICA
De contribución al objetivo	Coherencia y significatividad
De primacía de la planeación	Antelación y preceder
De eficiencia de los planes	Medición y organización

Fuente: Elaboración propia con base en Koontz (1984).

Con referencia al cuadro anterior, se detallan brevemente las características primordiales de cada principio; posteriormente, se hará la descripción de cada uno de ellos claramente, tomando en cuenta los elementos de un plan para llevarlos a su ejecución.

- De contribución al objetivo.

De acuerdo con el principio de contribución al objetivo debe existir una coherencia entre cada plan y sus planes derivados, en forma tal que todos contribuyan al objetivo general de la organización. De esta manera, el propósito de cualquier plan, y de todos los planes de apoyo, es promover el cumplimiento de los objetivos y para que los objetivos sean significativos, deberán ser claros, alcanzables y verificables.

- De primacía de la planeación.

La planeación precede, de todas las demás funciones administrativas, ya que al planear se establecen los objetivos y metas, hacia los cuales van a estar dirigidas las actividades de la organización.

- De eficiencia de los planes.

La eficiencia de un plan se mide según sus contribuciones a los propósitos y objetivos del organismo. De esta manera, un plan es eficiente en la medida que contribuya a alcanzar los objetivos a costos normales y logrando las satisfacciones del grupo. A partir de la elaboración de un diagnóstico, se genera una serie de planes y programas, donde se incluyen los objetivos, prioridades y metas; los cuales permitirán organizar los recursos humanos y económicos que se requerirán para llegar al logro de los objetivos trazados.

Así, los principios pueden considerarse como guías generales, que deben tomarse en cuenta y realizarse en todas las situaciones de carácter administrativo. En este punto, para Ignacio Pichardo Pagaza (1994) la planeación en la Administración Pública tiene seis principios, mismos que se describen en el cuadro 2, de la siguiente manera:

Cuadro 2.

Principios y características de la planeación

PRINCIPIO	CARACTERÍSTICA
De racionalidad	Selección de alternativas y metodología
De previsión	Formulación de cursos de acción
De universalidad	Incorporación de etapas

De unidad	Coordinación y jerarquización
De continuidad	Flexibilidad y dinamismo
De inherencia	Necesidad y esencialismo

Fuente: Elaboración propia con base en Pichardo (1994).

- Principio de Racionalidad.

Consiste en la selección inteligente de alternativas de acción mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático para procurar un máximo de beneficios a partir de la disponibilidad de recursos. Por lo que, la variedad de posibilidades de actuar, debe ser medida en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través de dicho razonamiento, a una conducta final coherente que permita el máximo aprovechamiento de los recursos. De esta forma, utilizar el método científico requiere usar la razón, pero no todas las actividades deben ser visualizadas así; en muchas circunstancias se requieren procesos lógicos y no lógicos, y comúnmente una combinación de ambos. Cuando una decisión es racional es también un objetivo lógico, por lo tanto, definirá un problema tomando en cuenta una meta clara y específica.

- Principio de Previsión.

Significa la formulación anticipada de los cursos futuros con base en el diagnóstico y proyección observados. La programación es previsión del futuro; los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio se fijan plazos para la ejecución de las acciones planeadas.

- Principio de Universalidad.

Implica la incorporación de todas las fases del proceso económico, social y administrativo en la planeación, para prever las consecuencias de su aplicación. Por lo tanto, dentro de una determinada organización, la planificación se desarrolla en todos los niveles y áreas, desde los niveles directivos hasta los niveles operativos.

- Principio de Unidad.

Hace posible la integración de planes, programas y proyectos en una unidad orgánica, compatible y que pueda ser coordinada. De esta forma, los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe sólo uno para cada función y todos los que se aplican en la organización deben estar coordinados e integrados, de tal modo que formen un plan general; por tanto, si el plan es el principio de orden, y el orden requiere la unidad, es indiscutible que los planes deben coordinarse jerárquicamente hasta formar solo uno.

- Principio de Continuidad.

Consiste en dotar a la planeación de flexibilidad y dinamismo en los momentos en que sea necesario la variación de sus objetivos, plazos, etc. Pues la planeación no tiene fin en el tiempo. Cumplido el plan se formula el siguiente, se revisa o se agrega un año más, manteniendo la secuencia de la acción. Es decir, la programación no tiene fin, mientras subsista el Estado y las familias, se deberán hacer acciones; variando los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá.

- Principio de Inherencia.

Este principio establece que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; y es inherente a la administración. La institución u organización deben planear la forma de alcanzar sus objetivos. Por ello, mediante la planeación se puede conducir a la organización al éxito, garantizar la eficacia de la gestión y ofrecer respuestas oportunas a los cambios del entorno que la rodea.

Ahora bien, existen otros principios teóricos, que de acuerdo con Carlos Matus (1987) se rigen mediante una planeación estratégica, modelo concebido para los problemas públicos, que se basa en un análisis situacional donde intervienen todos los actores del juego social, concentrándose en situaciones actuales o potenciales; así como sucede en el presente estudio. Por ello, se hace énfasis a estos principios, ya que guiarán el proceso de esta investigación. Dichos principios teóricos, se presentan de la siguiente manera:

1. En el sistema social existen un número indeterminado de sujetos que gobiernan y planifican desde distintas perspectivas, de allí que ningún actor social tenga asegurada la capacidad de controlar todas las variables envueltas en el proceso de conducción social.
2. Cada uno de estos actores se inserta de manera diferente en la realidad, adhiere a distintas ideologías, tiene intereses e intenciones diferenciables, cuenta con distintas capacidades de gobierno y valora las situaciones desde esa perspectiva y según sus valores, ideologías e intereses. En consecuencia, la realidad puede ser explicada en forma diferente por cada uno de estos actores sociales y esa explicación particular será el fundamento de su acción.
3. Estos actores sociales son creativos y por tanto, nadie puede predecir sus comportamientos, más bien, se previene y prepara para reaccionar velozmente ante las contingencias que se originan en esa creatividad de los actores sociales que interactúan en un sistema lleno de incertidumbre.
4. De los principios anteriores se deduce que la planificación debe abarcar, necesariamente, el problema de sortear las restricciones y vencer las resistencias de los otros al plan propio.
5. La planificación es un proceso incesante y continuo en el cual se repiten constantemente el cálculo, la acción, la evaluación de resultados y la corrección de los planes. Esto quiere decir que el plan siempre está listo, y a su vez, se está realizando.

Estos principios se reflejan en las instancias del proceso de planificación; quien pretende actuar en una realidad concreta y cambiar los resultados insatisfactorios que observa en esa realidad, debe comenzar por conocerla y formular un modelo explicativo de ella desde su propia perspectiva. Esto lleva al actor a enunciar un conjunto de oportunidades. Pero también a señalar problemas entre la realidad y una norma que acepta como válida, que declara evitables y enfrentables desde su ámbito de acción.

Como se ha observado, los principios de la planeación conforman el funcionamiento de la administración dentro de una organización u organismo; que ayudan a identificar y alcanzar los objetivos a corto, mediano y largo plazo previamente establecidos; desenvuelven las acciones de la misma y dan las bases para poder realizar las demás funciones dentro del organismo. Además, funcionan como un proceso, que ayuda a la planeación a buscar el mejor aprovechamiento de los recursos con los que se cuentan; abarcan diferentes contextos y guía su conducta hacia el futuro; con la finalidad de mantener el rumbo homogéneo de las acciones, y en el caso de no efectuarse así, el proceso de la organización se vería limitado y dañado.

1.1.2 Etapas de la planeación

En este apartado, se mencionarán las etapas de la planeación que se deben llevar a cabo para lograr los objetivos. Para este efecto, se debe considerar que en 1982 fue aprobada en México la Ley de Planeación, sustituyendo a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. Donde como primer punto, se indica que: “la planeación se compone de las etapas de formulación, instrumentación control y evaluación” (Antología de la Planeación en México, 1985: 90). Mismas que se describen a continuación:

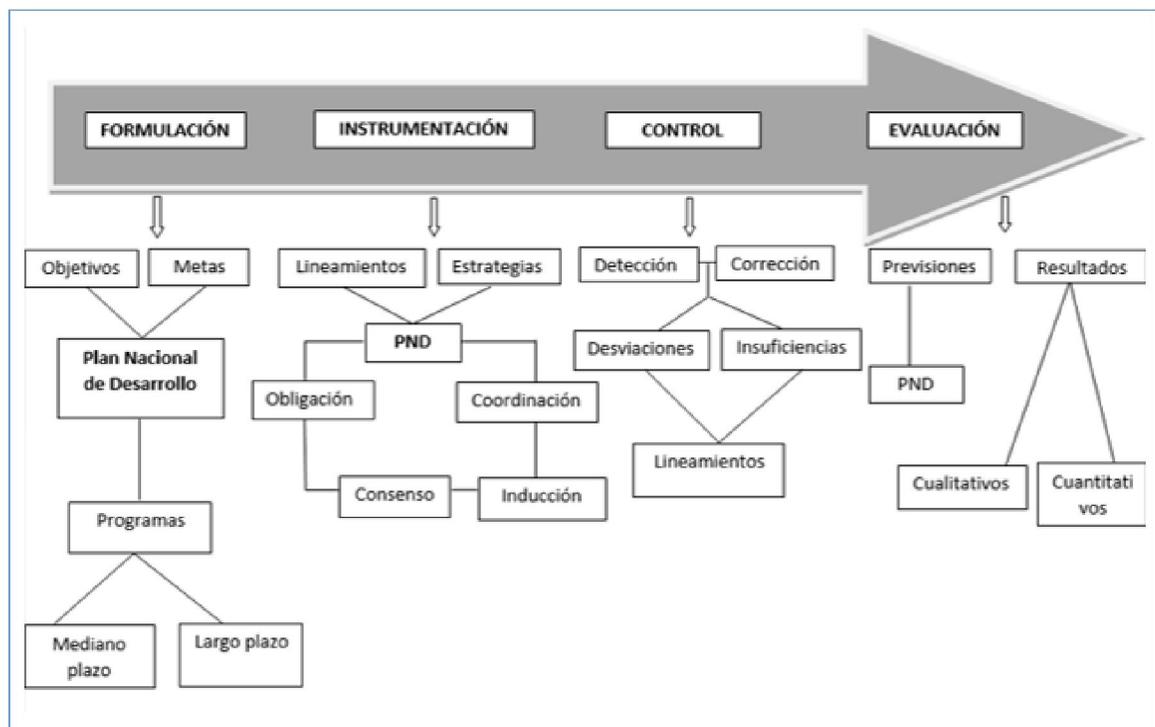
- **Formulación.** Define objetivos y metas factibles de alcanzar, recursos, prioridades y políticas administrativas. Ello se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo.
- **Instrumentación.** Conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan Nacional, así como los programas de corto, mediano y largo plazo; utilizando cuatro variantes: obligación, coordinación, consenso e inducción. Haciendo hincapié a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas.

- Control. Actividades encaminadas a vigilar la ejecución de las acciones de normatividad ya establecidas. De esta manera, radica en la detección y corrección de desviaciones e insuficiencias para que se cumpla con los lineamientos previos.
- Evaluación. Es cotejar previsiones y resultados, para iniciar nuevamente la formulación e instrumentación con los datos obtenidos y garantizar el carácter dinámico de todo el proceso. Mediante actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y programas en un lapso determinado.

Para una mejor descripción de cada etapa de la planeación, se presenta la figura 2 que muestra sus principales características, mismas que permiten la creación de los planes de desarrollo:

Figura 2.

Características de las etapas de la planeación



Fuente: Elaboración propia con base en la Antología de la Planeación en México (1985).

Estas etapas, conforman el proceso de la planeación, enfocados a la ejecución y el curso del Plan Nacional de Desarrollo; de esta manera, se establece una serie de acciones que deben realizarse en el momento preciso, hasta llegar a la obtención de resultados que permitan saber si dichas etapas cumplen con cada uno de los objetivos planteados en un inicio.

Por otra parte, se contemplan autores que integran nuevas etapas en la planeación. De acuerdo a Ignacio Pichardo (1984): la planeación se constituye con un conjunto ordenado de etapas dinámicas y progresivas que son:

- **Formulación.** Esta etapa, define objetivos y metas estimadas y factibles de alcanzar, recursos, entidades de política económica y administrativa, plazos y prioridades, organización coherente y confección del plan. Los pasos que siguen a esta etapa son:
- **Diagnóstico.** Implica conocer de modo sistemático la actividad regional o económica que interesa planear. Es un examen que identifica las características específicas y más relevantes de algún fenómeno.
- **Prognosis.** Es la apreciación de lo que sucederá en la economía a futuro, de no alterarse el comportamiento de los diversos factores o variables económicas del momento.
- **Fijación de objetivos y metas o selección de alternativas.** Este paso supone un continuo diagnóstico y previsión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan, para confirmar metas o introducir cambios necesarios en ciertos períodos.
- **Programación sectorial.** Es la selección de objetivos y metas sectoriales con la idea de predecir el comportamiento de cada uno de ellos, considerando necesidades y posibilidades de cada sector, y ofrecer una proyección sectorial del total de la economía nacional.
- **Programación de Recursos Humanos.** Consiste en analizar globalmente la disponibilidad de elementos capacitados para poner en marcha el plan, proyectos o programas.

- Programación real o física. Es la fijación de objetivos y combinación de recursos tendientes a la producción de bienes y servicios.
- Programación financiera. Es el señalamiento de las fuentes de donde se obtendrán los recursos y el análisis de las fluctuaciones de los precios de las materias primas, de acuerdo a los objetivos de la política económica y social.
- Discusión y aprobación de los planes, programas y proyectos. En esta etapa se busca la aprobación de los órganos superiores de la organización, son discutidos para asegurar la coherencia y consistencia con los objetivos del gobierno.
- Ejecución. Esta etapa es aquella en la que se realizan permanentemente las acciones de construcción de obras, de producción, financiamiento, asignación de recursos, etc. Para permitir la realización del plan previamente establecido.
- Control y Evaluación. Representa un juicio crítico que implica la verificación y valorización de las acciones emprendidas para ver el grado de cumplimiento entre lo hecho y lo programado y poder aplicar en caso necesario, las medidas correctivas pertinentes. Además, en esta etapa se puede obtener un análisis derivado de los resultados tanto cualitativos o cuantitativos obtenidos.

Explicando de manera precisa las etapas que menciona el autor, se mostrará un cuadro (No.3) que indique las características y pasos a seguir para cada una de ellas; incluso se observa que la planeación debe efectuarse con precisión para evitar posibles errores en los planes y programas que se pudiesen implementar.

Cuadro 3.

Etapas de la planeación

FORMULACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y EVALUACIÓN
Definición de los objetivos y metas	Realización de las acciones planteadas	Verificación y valorización de las acciones
PASOS		
- Diagnóstico - Prognosis - Selección de alternativas - Programación sectorial - Programación de RH - Programación real o física - Programación financiera - Discusión y aprobación de planes/programas	- Construcción - Producción - Financiamiento - Asignación de recursos	- Revisión de resultados - Análisis de resultados - Aplicación de medidas correctivas

Fuente: Elaboración propia con base a Pichardo I. (1984).

La planeación puede considerarse como un tipo de construcción teórica, generando un tipo ideal de cómo deberían llevarse a cabo las acciones para cumplir con los objetivos establecidos, que además plantea un supuesto de racionalidad. También, con esta racionalidad se pretende obtener una adecuada utilización de recursos económicos y humanos. Para que finalmente se realice un análisis del contexto social y de las actividades que se realizaron, y así observar si son acordes a lo que se estableció con anterioridad.

Ahora bien, para Jesús García (1990: 45): el proceso de planeación se inicia con los siguientes elementos:

- DECISIÓN DE ELABORAR UN PLAN
- ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN DE LAS CONDICIONES EXISTENTES
- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO Y PROYECCIONES FUTURAS
- FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y METAS
- PLAN
- FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE OPCIONES

- ELABORACIÓN DE UN PLAN BORRADOR
- REVISIÓN DEL PLAN BORRADOR POR EL ORGANISMO PLANIFICADOR
- REVISIÓN Y APROBACIÓN POR LOS SECTORES SOCIALES
- ADOPCIÓN DEL PLAN
- DECISIÓN MÁXIMA DE ADOPTAR EL PLAN (APROBACIÓN POR DECRETO)
- PRÁCTICA DEL PLAN
- EVALUACIÓN
- CONTROL

Lo expuesto por García, refiere a ser más complejo, ya que menciona la realización de un plan como forma de representar a la planificación, mismo que ayudarán, a desglosar las etapas de la planeación con cada proceso. Además, se incluye la participación y colaboración de los sectores sociales y jurídicos, mismos que ayudarán que la planeación se ejecute de manera eficiente. Y para efectuar el proceso, las etapas deben desarrollarse bajo un contexto de alineación con su entorno/realidad. De igual forma, participar en dichas etapas, suele ser un trabajo operativo y complejo, y aunque exista la descripción de cómo llevarse a cabo, también cuentan con un sustento normativo que indica la manera de cómo ha de realizarse cada una de ellas.

1.2 Desarrollo Local

El eje principal de este trabajo, parte de la idea que el concepto de desarrollo es un proceso más complejo, que lo que indica un crecimiento económico. Es difícil encontrar una definición que integre todos los componentes y dimensiones del desarrollo, ya que existen definiciones que engloban al bienestar social y la elevación de los niveles de vida de la ciudadanía.

De esta manera, como primer punto, se considera que el desarrollo y sus estrategias han sufrido una transformación considerable; ante este paradigma, McMichael (1996): concibe al desarrollo “como un proceso de crecimiento

organizado globalmente y operado regional y localmente. Cada uno de estos proyectos representa, en su momento dominante, una perspectiva coherente y una visión referencial para organizar el mundo” (p.148). De acuerdo a este cambio de paradigma, se transforma también la concepción del desarrollo basada en la idea de que éste se adquiere a través de estrategias de crecimiento, buscando otras mejores, que permitan obtener un desarrollo adaptándose al contexto actual.

En los últimos años, la propuesta del concepto de desarrollo local, como alternativa frente a los efectos de la globalización, tales como, pobreza, exclusión social, desigualdad, desempleo, destrucción del medio ambiente, violación de derechos humanos, etc., ha ganado fuerza en diversos ámbitos, pero particularmente entre las propuestas de organizaciones, movimientos y luchas sociales que están teniendo lugar en espacios nacionales y locales de diversos países del mundo.

En este sentido Boisier menciona que: “el desarrollo es la utopía social por excelencia, en el entendido de que las necesidades y demandas son mayores que la capacidad de poder ser atendidas, además se ha convertido en una variedad, pues cada significado tiene que ver con distintos entornos, en diversas realidades” (1998:142). Ante este contexto, se presentan distintos tipos de desarrollo: sustentable, endógeno, humano, territorial, regional y local; este último desarrollo es del que se hablará en este apartado, señalando en qué consiste y sus principales características.

Boisier menciona que el desarrollo local:

Se trata de un concepto sustantivo que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, dada la intrínseca complejidad del proceso del mismo. Es evidentemente una sobre simplificación asimilar el concepto de desarrollo local a la idea de comuna, hasta lo municipal (1999: 74).

Con ello, el autor hace referencia a que el desarrollo local, no puede analizarse sólo en términos generales o globales, sino que se debe incluir un espacio en el que se encuentren los municipios, regiones y naciones; considerando

que se le debe partir de lo general (nación) a lo particular (municipio). En esta línea de acción, Buarque menciona que el desarrollo local:

Es un proceso endógeno dentro de pequeños territorios y grupos humanos capaces de insertarse en un dinamismo económico y en la mejora de la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, se inserta en una realidad más amplia y compleja con la que interactúa recibiendo influencias y presiones positivas como negativas (1999: 23).

De esta manera, lo local se puede aplicar tanto en grandes territorios como en las naciones, y en grupos sociales de pequeña escala como pueden ser los municipios, con la finalidad de generar el desarrollo en sus habitantes, en referencia con lo que se mencionaba anteriormente.

En su participación en el concepto de desarrollo local, García menciona que:

Es un proceso de crecimiento y cambio estructural, que afecta a una comunidad territorialmente definida, y que concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes. Requiere una implementación de políticas que la activen, y dichas políticas deben incluir aspectos más allá de lo económico, abarcando cuestiones sociales, culturales y políticas (2007: 16).

De esta manera, el cambio y el crecimiento estructural afectan a la población, resultando como necesidad, mejorar la calidad de vida de los habitantes, y para ello deberá ser necesario introducir nuevas estrategias y herramientas con la mayor precisión posible, que se adecúen a las necesidades reales de la población.

Enrique Cabrero (2005), señala que el desarrollo local: “es el resultado de llevarse a cabo eficientemente la acción pública en los gobiernos, identificando los momentos de encuentro y desencuentro entre actores gubernamentales y no gubernamentales” (p.146). Con ello, se puede deducir que dentro de la acción pública y el desarrollo local, no basta con descentralizar funciones y recursos a los gobiernos locales para fortalecer el desarrollo, sino además debe haber una convergencia de intereses entre el gobierno local, los grupos empresariales y movimientos ciudadanos, con base en lo sucedido en las últimas décadas en México.

Ante este contexto, actualmente se ha dado un creciente número de experiencias locales, que han ido validando la importancia del desarrollo local, en

relación con las posibilidades que tiene para generar un desarrollo incluyente, equitativo y democrático, siempre que la gestión se lleve a cabo de manera asociada entre los diferentes sectores de la sociedad y gobierno, por lo que el tema de gobernanza local ha cobrado relevancia en años recientes.

Parafraseando a Tonatiuh Guillén (2016), los gobiernos locales ocupan una posición subordinada ante el Estado Federal; por lo que el federalismo supone el desarrollo de la ciudadanía y la democracia, y se relacionan directamente con los gobiernos locales. Ya que, son precisamente los ciudadanos quienes constituyen una instancia de poder y de respuesta organizada a los asuntos públicos, denominándolo gobierno local. Este concepto, se vincula con la autonomía; y el modelo federal se conecta con el gobierno local, adquiriendo a su vez un mayor nivel de descentralización y de autogobierno ante el marco federal; lo que determina condiciones más amplias de alcanzar un desarrollo.

Ante ello, Borja y Castells (1998) señalan que: “les corresponde a los gobiernos municipales y regionales asumir la responsabilidad de asegurar que exista el entorno adecuado para que las corporaciones puedan funcionar, pero dentro de una amplia visión del desarrollo local” (p.89). Bajo este contexto, se desarrolla el apartado siguiente, retomando la participación del gobierno municipal para alcanzar el desarrollo en una población; analizando la capacidad que tiene el gobierno para efectuarlo, y sus limitantes que presentan.

De esta manera, el desarrollo local no surge por casualidad, sino como resultado de la globalización y situaciones que en ella emergen; y como una ruta diferente o alternativa que se constituye como respuesta ante las complejidades. Es decir, aún no es una teoría definitiva, está en constitución, y en ella se presentan varias visiones que se han mencionado en cada definición mostrada, para lo cual se expone mediante el cuadro 4.

Cuadro 4.

Visiones del Desarrollo Local

Visiones del Desarrollo Local		
	• Desarrollo local como participación	- Es todo aquel proceso en donde participan los actores del territorio determinado.
	• Visión neoliberal	- Están teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional. - Su estrategia es el debilitamiento del Estado central.
	• Como municipalismo	- Fortalecer al municipio, en su rol de actor de desarrollo
	• Como desarrollo económico local	- Es la visión del desarrollo local en su dimensión económica - Propicia ante todo el desarrollo de <u>PyMes.</u>
	• Como ordenamiento territorial	- El supuesto es que, el territorio no está ordenado y sin ello, no se puede generar desarrollo.
	• Como forma de análisis social	- Es una visión neutra, que ve al desarrollo local como una herramienta de análisis, más que como un instrumento de cambio social

Fuente: Elaboración propia con base en McMichael, 1996; Boisier, 1998; Buarque, 1999; García, 2007; Cabrero, 2005; Guillén, 2016; Borja y Castells, 1998.

En el cuadro anterior, se muestra de manera general que el desarrollo en su sentido más amplio, es entendido como un proceso de cambio estructural y global, que tiene implicaciones diferenciadas con actores en el ámbito local y municipal, lo que se traduce que, no existe una receta que garantice el éxito del desarrollo, a menos que se consideren nuevas estrategias y/o políticas que reestructuren el proceso, con el objetivo de alcanzar un pleno desarrollo social, humano y económico.

1.3 Desarrollo Municipal

Para comenzar este apartado, parafraseando a Arellano y Amaya (s/a) las organizaciones gubernamentales nacen predeterminadas a sus fines y funcionamiento, y por contar con un contexto particular. En este caso, el municipio es una organización gubernamental, que nació con un objetivo, y su campo de

acción es particular y específico, colaborando con un conjunto de actores para lograr ciertos fines.

Según las categorías de las organizaciones que elabora Richard Rose (1998) el ayuntamiento es una organización gubernamental dirigida por funcionarios elegidos, de propiedad estatal y financiada principalmente con ingresos fiscales; y el capital humano tiene la responsabilidad de responder a las demandas de la población que decidió que formaran parte del ayuntamiento. Ante ello, es preciso que la estructura del ayuntamiento, deba contar con la capacidad de combinar los recursos humanos, materiales y financieros para efectuar el desarrollo pleno de la población. Bajo esta idea, Etzioni (1986) menciona que: el medio para lograr los fines de una organización son los recursos humanos, por tanto, la estructura de la organización del ayuntamiento, es pieza indispensable para enfocar una dirección correcta del actuar administrativo.

Por otra parte, la descentralización, debe estar orientada a crear las condiciones favorables para estimular el desarrollo local y ello pasa por incrementar sustancialmente la autonomía de los territorios. Es aquí donde los municipios se presentan como protagonistas del desarrollo, ya que en estos espacios están surgiendo cada vez más, prácticas y experiencias que conforman su valor, pues es donde los actores locales se desenvuelven cotidianamente para emprender acciones colectivas (Rodríguez Macía, 2013: 32).

Los procesos de descentralización se han convertido en una corriente generalizada posible de impulsar el desarrollo a nivel local. Esto implica cambios de actitudes y de la concepción tradicional de la gestión del gobierno. Por lo tanto, el municipio deberá generar sus propios instrumentos de gobierno a fin de volver más eficiente eficaz oportuna y democrática la gestión del gobierno municipal. Con miras de concebir un nuevo concepto, el municipio debe preocuparse por ser el promotor y gestor del desarrollo local.

Ahora bien, los reportes de desarrollo humano elaborados por la ONU desde 1990, han relevado las marcadas diferencias que existen entre los niveles de

desarrollo de países primermundistas con los de países subdesarrollados como México. Estas diferencias también se encuentran presentes en las entidades subnacionales del país, como en el caso de los estados y municipios (Consejo Nacional de Población, 2001). Por ello, las experiencias más destacadas en la medición del nivel de desarrollo, surgidas en los últimos años en el país, son presentadas por el Índice de Marginación Municipal; el Índice de Desarrollo Humano Municipal y el Índice de Desarrollo Municipal Básico; elaborados por la Oficina México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Y ante la complejidad de las dimensiones que abarca el desarrollo, se requiere el manejo del Índice de Desarrollo Municipal Básico para complementar una aproximación a los niveles de desarrollo de los diferentes municipios y a la comparación entre ellos (PNUD, 2005).

Las diferencias en los niveles de desarrollo reflejan un acceso desigual a las oportunidades, es decir, el grado al que las personas se encuentran limitadas en sus posibilidades de desarrollo por factores como el nivel socioeconómico o la ubicación geográfica. Por ello, las desigualdades pueden expresarse en datos numéricos para ordenar la información sobre el nivel de desarrollo y son cruciales para orientar las decisiones públicas que intentan reducir barreras entre los municipios desarrollados y aquellos rezagados.

En esta línea de acción, el Instituto de Desarrollo Municipal, menciona que:

Planear el desarrollo en el municipio significa, entre otras cosas, trazar con claridad objetivos, metas y prioridades; definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo al que aspira la colectividad municipal. Concebida de esta forma, la planeación es entonces un proceso racionalizador y sistemático mediante el cual, los habitantes del municipio y sus autoridades. Identifican y diagnostican sus problemas y necesidades, así como los recursos reales y potenciales con los que cuentan. (1999: 46)

Esto permitirá definir y consolidar un proceso de planeación que impulse la formulación comunitaria de sus visiones y compromisos para el desarrollo y, principalmente, la formulación técnica de planes de desarrollo micro regional. Se trata de alimentar el proceso con las visiones de progreso de las comunidades y

que sus propuestas priorizadas fluyan hacia la formulación del Plan Municipal de Desarrollo.

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

Ahora bien, de acuerdo al IDM (1999): existen numerosas ventajas en el municipio que asumen el mando para ser promotor del desarrollo económico ya que:

- ESTA FAMILIARIZADO CON LAS NECESIDADES, RECURSOS Y CARACTERÍSTICAS DE JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO.
- REPRESENTA LOS INTERESES DE LA COMUNIDAD, TOMA EN CUENTA SUS PUNTOS DE VISTA.
- ACCESIBILIDAD A TODA LA COMUNIDAD.
- TIENE VINCULACIÓN CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO QUE PUEDE UTILIZAR PARA OBTENER APOYO Y ASISTENCIA.
- TIENE PERSONAL CON EXPERIENCIA PARA APOYAR EL DESARROLLO ECONÓMICO.

Por lo expuesto, se generaliza, que debe haber una lucha por mejorar las condiciones de vida de los habitantes: la vivienda y los servicios, la salud, la educación, la cultura, la recreación, la libertad y la justicia social, el respeto al hombre y a la naturaleza, y por un ejercicio del poder democrático. La tarea es mucho más compleja, la lucha por el municipio democrático y alternativo tampoco se gana en un solo municipio; se requiere trabajar intensamente en todos los municipios de México y tender sólidos lazos de coordinación y acción conjunta, haciendo del poder municipal un punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado.

De esta manera, se determina que en el municipio (y en cualquier sector público) conviven la lucha económica y social con la lucha democrática y política; estas luchas se mezclan y repercuten en la conformación de la cultura municipal, limitantes que impiden lograr el desarrollo de una población; y compete la unión de los gobiernos, desaparecer esas luchas, que finalmente, su único propósito es obstaculizar el avance en indicadores sociales y económicos. Para ello, también es fundamental, estudiar la normatividad, con la que se habrá de regir dichos gobiernos, para alcanzar ese desarrollo esperado; de dicho tema es el que se abordará a continuación.

CAPÍTULO 2. DESARROLLO EN MÉXICO

2.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática

La planeación es un tema reciente en México, derivado de las necesidades y demandas sociales que incrementan al pasar los años, logrando que el desarrollo socioeconómico del país se torne de manera lenta y sin progreso alguno, generando altos índices de pobreza, salud y educación. Además, la planeación se ha vuelto imprescindible para atender dichas demandas y prioridades nacionales, disponiendo de instrumentos que ayuden a efectuar un desarrollo, en colaboración con los ámbitos: federal, estatal y municipal.

A lo largo de los años, en el país se ha buscado un modelo de desarrollo en el que se logre crear una sociedad democrática, donde la justicia alcance el camino de la libertad, y en el que la población se vea reflejado un estado progresista social y económico. Para ello, los gobiernos pasados han otorgado aportes de manera significativa, como son las leyes, normas y reformas, que en la actualidad han conformado el concepto de planeación.

El primer antecedente de Planeación en México lo constituye la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 que en su artículo 1 establece:

La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo

material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras (Villagordo L; 1981: 22).

Lo anterior, era un reflejo de las necesidades circunstanciales generadas en el país por la crisis que existió en 1929. Ahora bien, en sus fundamentos, la Ley sobre Planeación General explica el porqué de la necesidad de la planeación en México en los siguientes términos: “Que cuando México ha llegado a un momento histórico en que no debe continuar apartado del movimiento mundial, porque llegaría dentro de poco tiempo a tales condiciones de atraso, que el contraste existente sería cada vez más desfavorable para promover su franco desarrollo material y constructivo” (Diario Oficial de la Federación, 1930: 18).

Con ello, el gobierno pretendía colocar a México como un país con un gran desarrollo, para no verse rezagado ante países internacionalmente desarrollados. Aunque el objetivo, era intentar conseguir una planeación racional, realmente era difícil conseguirlo, ya que no se contaban con los medios, cultura y economía para efectuar una planeación nacional.

En 1934 el Partido Nacional Revolucionario formula el primer Plan Sexenal, que parafraseando a Guillén, sus objetivos fundamentales eran: la cuestión agraria, el problema educativo y el rescate de recursos de manos extranjeras. Para Wionscek: “El Plan Sexenal era un plan económico sólo de nombre, no contenía ningún instrumento práctico para su ejercicio” (Ibíd., 1969: 26).

Indudablemente lo anterior es correcto hasta cierto punto, ya que considerando estudios previos de la planeación; implementar un plan no explica en su totalidad el contenido, tampoco indicaba las instituciones u organizaciones que se encargarían de ejecutarlo. Sin embargo, tuvo objetivos trascendentales en materia educativa. Y continuamente, al paso de los años se fueron modificando los nuevos Planes Nacionales, con nombres diferentes para caracterizar a cada gobierno del país.

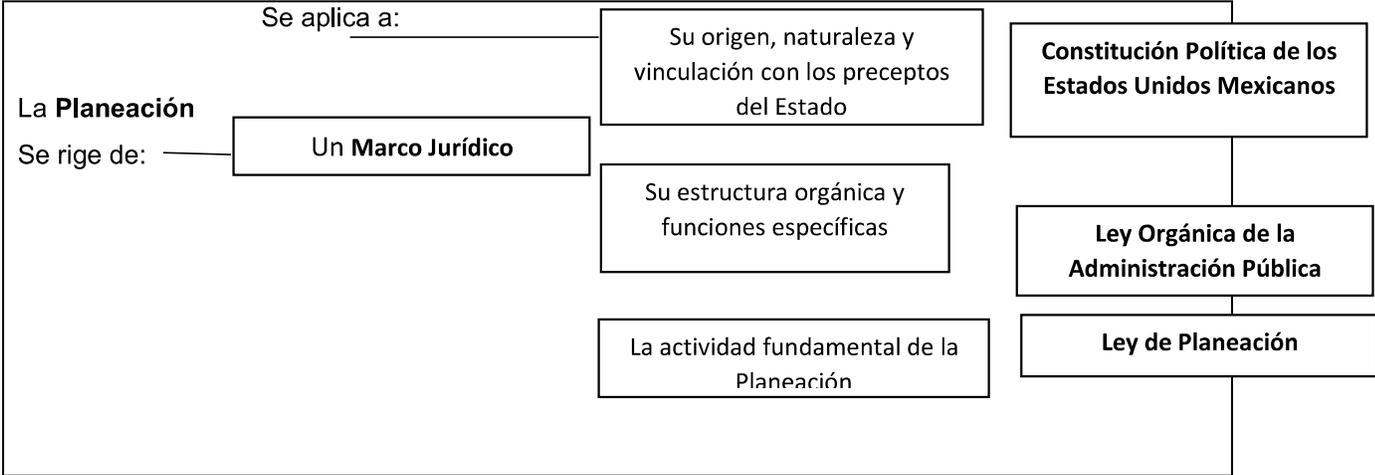
Fue hasta en 1982, cuando se establece el Sistema Nacional de Planeación, donde se menciona de manera más específica la ejecución de la planeación en

México, con su instrumentación, control y evaluación de la misma; además de que los Planes Nacionales ya integran más aspectos que involucran el desarrollo socioeconómico del país.

De esta manera, se muestra el siguiente cuadro (No.5) que señala la legislación de la Planeación:

Cuadro 5.

Marco Jurídico de la Planeación en México



Fuente: Antología de la Planeación en México, 1985, p58.

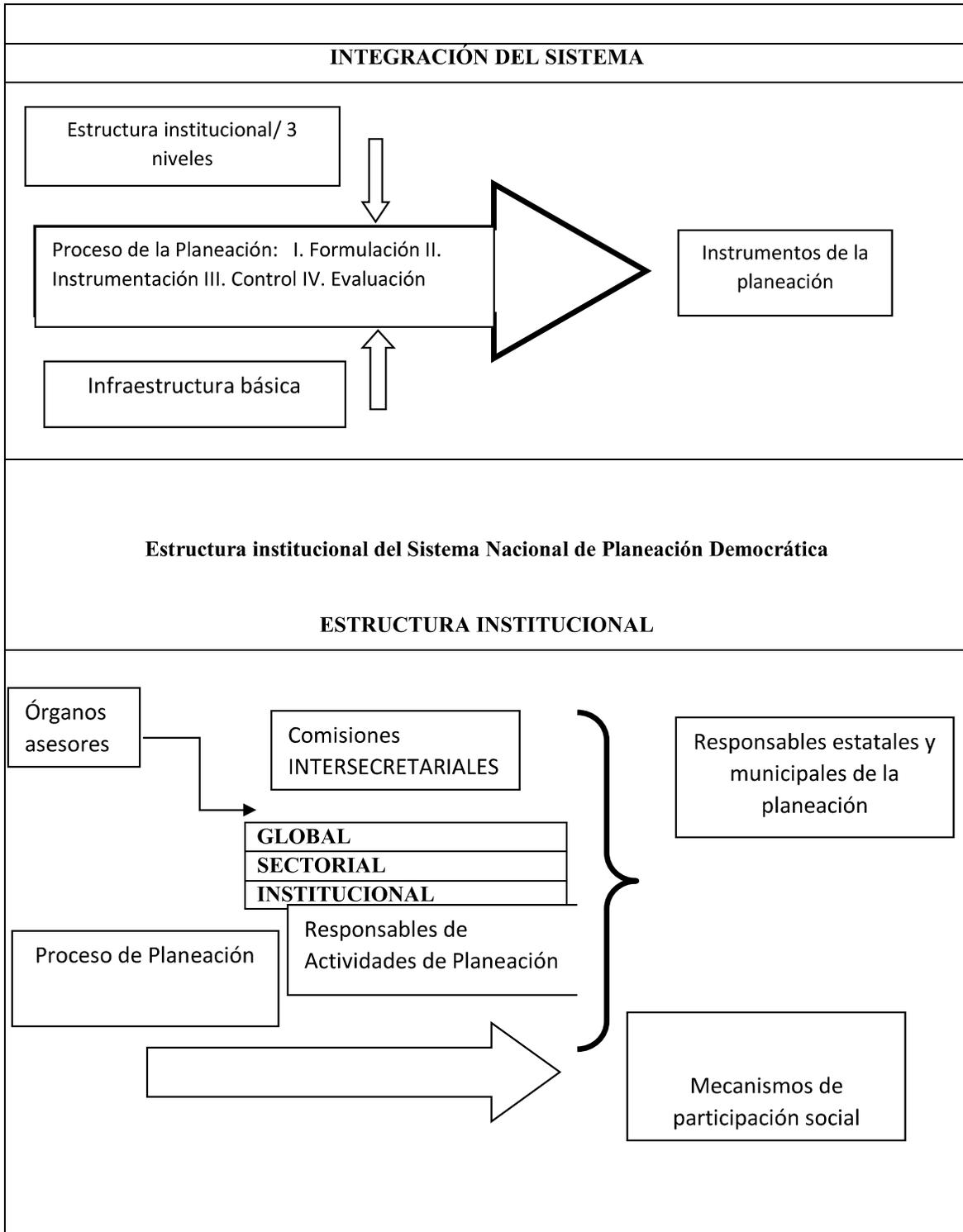
Además, es sustancial resaltar al Sistema Nacional de Planeación Democrática porque impulsa el desarrollo social y económico del país, rigiéndose bajo un marco jurídico que permite a la planeación conocer su origen y naturaleza, establecer una estructura y funciones específicas para lograr los objetivos previamente establecidos.

Previo a lo anterior, se ha definido al SNPD como: “un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado” (Antología de planeación en México, 1985: 183).

A continuación se muestran los elementos que componen al SNPD en el cuadro 6:

Cuadro 6.

Integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática



Fuente de elaboración propia con base a la Antología de la Planeación en México, 1985.

En dichas figuras se observa que el SNPD lo integran los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; las comisiones intersecretariales; y los órganos global, sectorial e institucional. En el sistema se distingue una estructura, en la cual se desarrolla el proceso de la planeación que incluyen las etapas de la formulación, instrumentación, control y evaluación; mismas que cuentan con el apoyo de una infraestructura básica de información e investigación y de mecanismos de participación social.

2.1.1 Características del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México

Como primer punto, la Antología de la Planeación en México (1985) menciona que:

“el SNPD cuenta con toda una estructura perfectamente diseñada para lograr sus objetivos, partiendo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que como es responsable de la planeación, tiene todo un equipo para sostener y mantener a todo el sistema, por su parte y derivado de la Ley, existe la obligatoriedad de que todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, intervengan en el Sistema, desarrollen sus obligaciones en esta materia y se autoevalúen para detectar inconsistencias o debilidades y corregirlas”.

De esta manera, el SNPD constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales de las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas y municipios

Ahora bien, “el SNPD está diseñado para incorporar el punto de vista ciudadano y las necesidades que le apremian y que el estado debe resolver, de esta forma el proceso de planeación se ha denominado *democrático*, porque no tiene directrices, sino que existe toda una etapa de consulta ciudadana a todos los sectores representativos y aun las minorías, pero que conforman a toda la sociedad” (Ibíd., 1985: 215).

Con ello, se logrará mantener un equilibrio entre autoridades y ciudadanía, donde ambos conocerán los problemas colectivos y buscarán consolidar las actividades programadas que se han mencionado tanto en la Constitución como en la Ley de Planeación. Y ya dentro de este punto, parafraseando a lo contenido en la Ley de Planeación: el SNPD cuenta para su funcionamiento, con diversos instrumentos cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenamiento, de acuerdo con la función que desempeñan en cada una de ellas y con la relación que existe entre ellos mismos. Dichos instrumentos se clasifican como: normativos, operativos, de control y de evaluación.

Posteriormente, se muestra que el SNPD es un esquema de coordinación para el desarrollo del país, con conlleva el seguimiento continuo de las actividades del mismo, lo que aportará nuevos elementos para mejorar la relación entre las dependencias y entidades del sector público, y con lo que se buscará asegurar el éxito de dicho desarrollo, rigiéndose como prioridad del gobierno actual.

2.1.2 Diagnóstico Legislativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México

El sistema político mexicano ha sido analizado y criticado en su etapa de mayor auge conocida como presidencialismo; durante más de setenta años el partido hegemónico, según la denominación de Giovanni Sartori; decidió el rumbo del mismo, y controlando tanto los factores reales de poder como al propio partido, de tal suerte que el partido tuvo en sus manos el destino del país en un período que comprendió desde 1929 (con el nacimiento del partido) hasta 1994 con Ernesto Zedillo (último presidente priista, dentro de este citada etapa). Es ahí, donde surge el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Posteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el apartado A del artículo 26: que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática en donde el ejecutivo federal tiene la facultad de realizar consultas populares para la elaboración de planes de desarrollo que estarán sujetos

a los programas de la Administración Pública Federal, en coordinación con las entidades federativas.

Para la planeación de un desarrollo en el país, como primer punto la administración de José López Portillo (1976-1982) en su discurso de toma de posesión afirmó que: “se debe organizar al país, el propósito es programar, en un afán de racionalizar y optimizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado y social se corresponsabilizan en el proceso de transformación del país”. Con ello, se observan las primeras descripciones del concepto de planeación.

Por otra parte, es imprescindible mencionar que en 1982, surge la Planeación en el sector gubernamental con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988; y con ello se estructuró el Sistema, postulándose al rango constitucional. De esta forma, se realiza un seguimiento de las modificaciones y avances logrados a través de los años de acuerdo al Sistema de Planeación Democrática en México.

Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988)

El lema que acompañó a De la Madrid durante su mandato fue el de *la renovación moral de la sociedad*, misma que implicaba una democratización a través de una verdadera participación ciudadana en la vida política del país, pero el primordial objetivo era el freno total a la corrupción de los servidores públicos” (Lomelí, P: 2010: 48). Ante esto, se le atribuyen logros como controlar la inflación económica, logrando que México formara parte de los Tratados Internacionales.

Conjuntamente, parafraseando a lo escrito en la Antología de la Planeación en México (1985): Miguel de la Madrid, despega una serie de acciones administrativas y legislativas para consolidar el Sistema Nacional de Planeación; y no sólo eso, sino que también elabora y proyecta el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

De esta manera se observa, que el incorporar a la planeación como una práctica política, no sólo impulsa el desarrollo, sino que logra hacer del Sistema, una transformación a favor de los intereses nacionales, siendo un instrumento administrativo que proyectará el Plan Nacional de Desarrollo, trabajando en

conjunto, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como organismos y grupos sociales.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Por su parte Salinas, lanzó: el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, que consistía en elevar precios, austeridad en el gasto público y un ligero aumento salarial, siendo su rasgo principal buscar que el Estado fuera promotor de la inversión, además promovió diversas reformas de tipo político y económico.

Mostrando así, que bajo la administración de Salinas se ejecutó grandes transformaciones estructurales que el presidente consideraba necesarias para formar el México moderno del próximo siglo. Comenzando por privatizar todas las grandes empresas del Estado.

Por lo anterior, se obtiene que los cambios en materia política, económica y social del sexenio de Salinas, desvanece y desfigura al Sistema Nacional de Planeación que había permanecido intocable, debido al tiempo que dura un sexenio, apenas le alcanzo al presidente impulsar las reformas que, a su parecer eran las prioritarias y que proyectarían un desarrollo económico al país.

Sin embargo, aún con todos estos cambios y marcadas intenciones de incorporar al ciudadano en los asuntos públicos, la administración pública federal, poco cambió la estructura burocrática, ya que el presidente imponía su autoridad en las decisiones de la administración.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Con referencia al sexenio de Zedillo, se podría describir con las palabras: *error de diciembre*, ante esta situación: “Zedillo busco respaldo político de todos los partidos incluido el suyo, firmando un pacto en los Pinos para la reforma política, que en julio de 1996 constituyeron nuevas reformas a 19 artículos constitucionales en materia electoral”. (Rubio, 1998: 21)

La razón de estas actividades del sexenio de Zedillo, fue porque Salinas dejó un país en bancarrota, inestable políticamente, cuestionado y con una devaluación

monetaria considerable. Por lo que, parafraseando a lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000): en este sexenio, las prioridades se enfocaron a sostener el país, y por ello existió dentro del Plan, un apartado con el rubro de *Reforma de gobierno y modernización de la Administración pública*, del cual se tuvo la intención de consolidar una administración pública accesible, moderna y eficiente, con una clara cercanía con las necesidades de la sociedad. Proponiendo además, acelerar los procesos de eficiencia en la prestación de servicios públicos, evitar trámites, ahorrar tiempo y gastos, así como fomentar la dignidad y profesionalismo de los servidores públicos.

Derivado a lo anterior, se distingue el esfuerzo realizado por Zedillo, que de alguna manera admirable, trató de promover la descentralización administrativa, siendo una fortaleza la coyuntura política y económica del país. Pero desvió sus esfuerzos a los aspectos ya mencionados, dejando de lado el uso del Sistema Nacional de Planeación, por lo que no se pudo observar las especificaciones de sus alcances.

VICENTE FOX QUESADA (2000-2006)

En este sexenio se observa que el PND de Vicente Fox parece haber quedado en una carta de buenas intenciones, ya que sus ejes rectores eran: un Buen Gobierno, una gran Revolución Educativa y un gran Desarrollo Social.

En cuanto al ámbito de la política social:

El fin era recuperar la visión humana de la economía; *Ni el estado todo, ni el individuo solo*, todo se estancó en la planeación, es decir, sólo se planeó una política social, reduciendo el Plan Nacional de Desarrollo a un estatus, que solo busco mantener en control las cosas como estaban, y se puede ver que no sólo la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como dependencia que encabezó los proyectos contra la pobreza, resultó verse inmersa en el fracaso, sino más como la Secretaría de Economía y sus programas de microcréditos y micro changarros. (Rossell, 2005:132)

No obstante, después de la existencia de todo un gran esquema jurídico, administrativo y presupuestal del Sistema Nacional de Planeación, y del cambio de partido político en el gobierno federal; Vicente Fox se enfocó más a dirigir los

esfuerzos de planeación hacia el sector agrario. Considerándose, como una visión acotada, ya que el SNPD estaba diseñado para alcances aún mayores a las necesidades de un solo sector.

Con perspectiva más amplia, Rossell menciona: “El Sistema Nacional de Planeación Democrática obedece a una estructura basada en ejes con dimensión general para ir aterrizando a objetivos de corte nacional y programas sectoriales” (Ibíd., 2005: 89). Ante esta situación, el SNPD que se diseñó para el sector agrario, incorpora una visión nacional basada en la necesidad de apoyo al campo, pero debe ampliarse a programas sectoriales y regionales que no sólo ayuden a este sector, sino que incluyan espacios donde el desarrollo social y económico se vean comprendidos.

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012)

Ahora bien, Felipe Calderón inclinó sus esfuerzos en seguridad pública; específicamente en materia de administración o mejor dicho innovación administrativa; no se notaron grandes cambios, y la estructura se mantuvo casi en las mismas condiciones, al igual que el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), los ejes rectores que se establecieron fueron: Estado de Derecho y Seguridad, Economía Competitiva y generadora de Empleos, Igualdad de Oportunidades, Sustentabilidad Ambiental y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable. De esta manera, la política primordial de Felipe Calderón, trata de un *sexenio de la seguridad*, con intención de tener un México de oportunidad y empleos; pero sin mayor relevancia en materia de desarrollo socioeconómico que era y seguirá siendo una de las prioridades más importantes que el país tiene.

Así, se observa que llevar a cabo un sistema de planeación, requiere modificar los procedimientos habituales utilizados en los planes y programas nacionales, y la manera de asignar los recursos; con el propósito de que estos

elementos se desarrollen de manera congruente entre sí y de acuerdo a lo que propone el Sistema Nacional de Planeación.

A través de las experiencias de los sexenios en la administración pública de México, el ejercicio del desarrollo socioeconómico se ha expresado en actividades de planeación. El análisis de estas experiencias, han permitido detectar cuales son las fallas e insuficiencias significativas, que han impedido que la planeación rija plenamente los procesos de la toma de decisiones, de asignación de recursos, y de ejecución de las acciones gubernamentales, sobre todo de aquellas que ha ejercido el poder ejecutivo. Por ello, es necesario reestablecer las políticas y planes nacionales, en donde se integre un modelo con el objetivo específico de alcanzar un desarrollo pleno para la ciudadanía.

2.1.3 El marco jurídico del Sistema Nacional de Planeación Democrática

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26, se establecen las bases para la planeación nacional democrática, sin embargo el artículo 25 muestra similitud ya que establece la planeación del desarrollo económico, mencionando lo siguiente:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases, cuya seguridad protege esta Constitución

Ahora bien, la Ley de Planeación de México en el capítulo 2; y artículo 12 menciona que:

Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las dependencias y entidades de la APF formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Haciendo referencia que el Sistema Nacional de Planeación Democrática, trabajará conjuntamente con sectores pertenecientes a la Administración Pública Federal, para que se puedan realizar de manera eficaz y efectiva sus acciones que impulsen el desarrollo socioeconómico del país. Y, al igual que las dependencias y entidades de la APF, existe el interés por integrar la participación ciudadana, que ayude efectuar dicho desarrollo.

Por lo que refiere a este aspecto, en el capítulo 3; artículo 20 de la Ley de Planeación se indica que: en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

En otro punto, es necesaria la revaloración del concepto de Sistema Nacional de Planeación, que de acuerdo a la Revista de Administración Pública:

Sistema Nacional de Planeación Democrática es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismas que se adecúan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación (Ibíd., 1983:21).

Así, la planeación como proceso de desarrollo, se vuelve un tema que compete a las autoridades de los tres ámbitos: federal, estatal y local; y a la ciudadanía, donde la participación social tiene de igual forma, conocimiento de las necesidades y demandas primordiales, teniendo como instrumento superior, el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Posteriormente, la planeación implica un orden, mismo que se ejecuta con la colaboración de instituciones como el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación, que se encargarán de cumplir con sus atribuciones, tal como impulsar el desarrollo socioeconómico del país y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Para cumplir con éste propósito, el SNPD debe contar con un control de seguimiento, que ayudará a observar si se ha logrado los objetivos de corto o largo plazo; permitiendo intervenir para corregir con oportunidad las posibles desviaciones en la ejecución de lo que se planea y también actualizar los planes y programas. Dicho control, se podrá realizar con los mecanismos: seguimiento y evaluación, mismos que posteriormente serán puntualizados.

2.1.4 Seguimiento y Evaluación

Un Plan de Desarrollo conlleva elementos que sirven para ejecutarse correctamente de acuerdo a los objetivos y metas establecidos. De esta manera, se conoce que el seguimiento y la evaluación conforman una de las etapas de la planeación del PDM para llevar a cabo lo propuesto.

Así, un Plan de Desarrollo, generalmente será analizado en términos de los avances en su ejecución, y por parte de los titulares de la Administración se realizará un informe, en el que se muestre el grado de avance en las metas y objetivos del Plan, así como saber si la estrategia de desarrollo utilizada, ha sido adecuada o si existe la posibilidad de modificarla, con la finalidad de que el desarrollo socioeconómico de la población sea correcto y notorio.

Por tanto, la evaluación debe ser utilizada en su máximo nivel, garantizando que las fuentes de datos existentes sean de calidad y oficiales. Así, los datos podrán aportar información valiosa a los esfuerzos de la misma. Aprovechando las fuentes existentes, reduce la necesidad de recurrir a una costosa recopilación de datos para el exclusivo propósito de la evaluación. Si bien las bases de datos pueden no contener toda la información que idealmente se debiera tener para los fines, hay técnicas estadísticas que con frecuencia se pueden usar para corregir los errores asociados a los datos faltantes.

Existen organismos públicos que ayudan a efectuar el seguimiento y evaluación de los resultados del Plan de Desarrollo, donde dichos organismos

tendrán que mostrarse claros para que la sociedad conozca los avances o retrocesos, si así fuese el caso; además de contemplar las acciones planteadas en cada eje temático, las instancias responsables, los tiempos de ejecución así como disponer de un indicador claro del desempeño de la Administración.

La reglamentación para la evaluación del Plan de Desarrollo, formará una valiosa herramienta en el proceso de toma de decisiones, especialmente para la asignación y control de recursos públicos. La resultante de este ejercicio será expuesto a disposición de instancias técnicas para propiciar que los recursos económicos sean ejercidos en función de la normatividad aplicable y se sustenten en la metodología de presupuesto basado en resultados, que fortalezca los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

2.2 El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)

2.2.1 El marco jurídico vigente del Plan Nacional de Desarrollo

La Ley de Planeación establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática, recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, la Administración debe llevar a cabo un proceso de consulta ciudadana en el que la población tiene la oportunidad de opinar y enviar sus propuestas para ser consideradas en la elaboración del PND 2013-2018.

Ahora bien, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación, el titular del Ejecutivo Federal, deberá presentar de manera pública el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2013-2018, el cual será remitido al Congreso en atención con lo dispuesto en los artículos 5 y 21 de la Ley de Planeación.

Ante lo expuesto, se ha entendido que el Plan Nacional de Desarrollo (PND), debe ser presentado por el poder Ejecutivo Federal, a la sociedad en general,

marcando de esta manera, uno de los primeros trabajos del SNPD. Siendo así, que el Plan se ha convertido en resultado de la planeación, funcionando como mecanismo en el establecimiento de prioridades y objetivos para el desarrollo socioeconómico del país.

Hablando particularmente de la reglamentación en México, ésta indica que:

La Ley de Planeación establecerá las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo: define las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y precisa la coordinación entre la federación y los Estados, y la concertación e inducción de acciones con los grupos sociales. Además, señala los fines y procedimientos del proceso de participación y consulta para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas que se generen en el sistema (Revista de Administración Pública, 1983: 27).

Por lo cual, el Plan Nacional de Desarrollo, es considerado el principal producto del ejercicio de la planeación democrática y de la participación ciudadana, siendo que su importancia radica en que todas las dependencias gubernamentales están obligadas legalmente a seguirlo y dando pie a la creación de los programas federales. Su enunciación se encuentra en el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley de Planeación:

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el SNPD.

Y de acuerdo al artículo 26 de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, los objetivos del Plan serán determinados por los fines del proyecto nacional marcado en la propia Carta Magna.

Así la Ley de Planeación, en su artículo 26 define al PDN como:

El documento que precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural,

tomando en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y registrará el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

Además, la Ley de Planeación menciona en el artículo 14, la indudable necesidad de: “elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados”.

Sobre este contexto, la idea de la participación y consulta popular ha triunfado en los asuntos públicos, ya que el proyecto neoliberal necesita de la participación, concibiéndose como un instrumento o mecanismo que ayuda a mejorar la administración de la política pública, y como una práctica de la misma, que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos, que de igual manera se ha mencionado con anterioridad; donde no sólo se consulta, sino también se debaten, deciden y vigilan las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.

Posteriormente, se considera como avance relevante que el PND, incorpore indicadores que permitan revisar el cumplimiento de las metas nacionales; más aún si estos indicadores colaboran para conocer el avance del país en términos de desarrollo social y económico.

En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo se estructura en torno a objetivos, establece prioridades y acciones específicas, pero sobre todo decide políticas y reformas necesarias regidas bajo un marco jurídico; para la transformación que el país requiere. En dicho documento el esfuerzo por alcanzar un desarrollo, está presente en cada uno de los apartados, objetivos y metas nacionales, funcionando como estrategia transversal, encaminadas a disminuir la desigualdad social.

2.2.2 Características del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Para apreciar la estructura formal del PND se puede examinar el plan vigente, elaborado por la presente administración de Enrique Peña Nieto, parafraseando al

PND 2013-2018: arranca de un objetivo general, que se divide en 5 metas nacionales: México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global; con tres ejes o estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno cercano y moderno y perspectiva de género. Posteriormente el objetivo general se divide en 31 objetivos específicos, que se desdoblan en 118 estrategias, y que a su vez se fragmentan en 819 líneas de acción. El PND 2013-2018 también se fragmenta en programas sectoriales, programas especiales, programas transversales y programas regionales. Y en estos programas se subdividen las responsabilidades del PND, se asignan responsables y se adoptan indicadores para medir el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Por ello, la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo responde a un orden constitucional que se tiene que elaborar para conjuntar los recursos, las capacidades y las tecnologías del país y así definir las metas colectivas que se tienen que definir y cumplir. El plan, responde a un mandato político que se formaliza constitucionalmente, lo cual refleja que forma parte de las reglas que se han definido de manera institucional para recurrir a la sociedad y el poder público en el establecimiento de objetivos de carácter nacional.

Además, existe la vertiente de la Revista de Administración Pública (1983) que menciona lo siguiente:

Como proceso político, la integración del PND responde a la demanda de incorporar la participación de los grupos sociales en la definición de las prioridades nacionales, misma que se dio a través de los foros de consulta popular en los cuales se confirmó la decisión de la ciudadanía conjuntando sus esfuerzos con el gobierno, a fin de contribuir a la superación de la difícil situación nacional.

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo es un ejercicio de acción pública, donde se indica que el Estado no actúa individualmente, sino con base en la participación de fuerzas y actores de la sociedad civil para hacer factible el crecimiento y el desarrollo. En este punto, “el PND considera que la tarea del desarrollo y el crecimiento corresponde a todos los actores, los sectores y todas las personas del país. El desarrollo no es deber de un solo actor, ni siquiera de uno tan central como el Estado” (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 18).

Las políticas y los programas de la Administración actual, deben estar enmarcadas en el Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimicen el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información e impulse la transparencia y la rendición de cuentas. Con base al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indica que: “Los recursos económicos de que disponen la Federación, los estados, los municipios y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Por otra parte, el PND:

Define una estrategia para alcanzar el desarrollo económico y social integral del país. Dicha estrategia persigue dos objetivos fundamentales, la reordenación económica y el cambio estructural, donde ambas líneas estratégicas se llevarán a cabo simultáneamente para impulsar el desarrollo de la ciudadanía (Revista de Administración Pública, 1983: 31).

La estrategia para ordenar, incentivar y dirigir la economía con fines de ventaja social y consolidación política está en marcha con el diseño y aprobación del Plan. En la actualidad, los asuntos interiores tales como el desarrollo socioeconómico y la educación, se conectan con el ámbito internacional a la manera de elementos comunicantes. De ahí la importancia de que los gobiernos sean ejes que organizan a la sociedad y crean a su vez, las condiciones necesarias para su mejor desarrollo.

La relevancia del PND como herramienta de gobierno es parte de una visión institucional y política que radica en el Estado, y es el punto principal para que su mandato, la sociedad y la economía tengan mejores formas de desempeño. Su cambio estructural se dirige a desaparecer los desequilibrios que obstaculizan el desarrollo, como lo son la desigualdad social, ineficiencia de servidores públicos, insuficiencia de ahorro de la ciudadanía, deudas internas y externas; solo por mencionar algunos.

Por ello, “la evaluación como instrumento operativo del PND, permitirá identificar las insuficiencias, fallas y obstáculos, para que a partir de su análisis se propongan los ajustes necesarios y de esta manera se fortalezca y asegure la

continuidad del proceso de planeación y se incremente la calidad de los documentos que se generen” (Ibíd. 1983: 245).

Actualmente se presenta una situación en la que se pueden rescatar resultados pertinentes de experiencias pasadas; donde es necesario planear para hacer, pero a diferencia de esas situaciones, la planeación debe ser un ejercicio democrático, entendido como una acción dinámica de diversos actores sociales para llevar a cabo una profunda evaluación de la problemática y contar con la capacidad de sintetizar acciones que conlleve a un fin común para la sociedad.

Definitivamente no existe la solución inmediata para los problemas más complejos que enfrenta México, pero si existen las herramientas administrativas, técnicas, y financieras dentro del PND; que pueden efectuar los objetivos específicos, uno de los cuales es el desarrollo socioeconómico para la ciudadanía, siendo éste el que debe cumplirse como principal prioridad. Aunque la Constitución Política y la Ley de Planeación enuncian que la federación y los estados necesitan convenir diversos objetivos dentro del Plan; al respecto se debe diseñar y aclarar que los estados, al momento de acceder a un convenio de colaboración para ejecutar el PND, deben incorporar mecanismos que obliguen a las entidades a cumplirlo eficientemente.

2.3 El Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017

2.3.1 El marco Jurídico del Plan de Desarrollo del Estado de México

El desarrollo estatal es percibido como el mejoramiento de la vida social, es decir, que cada uno de los ciudadanos espera con este desarrollo, un crecimiento y calidad de vida a nivel personal. La CEPAL en su número 86 menciona que: “existen tres enfoques complementarios de desarrollo estatal; como una matriz de tejido industrial diverso, un proceso endógeno de cambio estructural y como empoderamiento de la sociedad local” (Boisier, 2005: 78). Por tanto, el conjunto de estrategias utilizadas para diversificar y enriquecer las actividades y la sociedad de

un territorio que aprovecha sus recursos y sus fuerzas internas, puede ser entendido como desarrollo estatal.

En lo que compete al Estado de México, la Ley de Planeación del Estado y municipios, indica en su artículo 3, que: “El desarrollo del Estado y municipios se sustenta en el proceso de planeación nacional del desarrollo, integrando al Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, los planes de desarrollo”.

Y en el artículo 16, compete a la Secretaría, en materia de planeación democrática para el desarrollo: “Elaborar en coordinación, apoyo, y participación de las dependencias, organismos, unidades administrativas y entidades públicas de los gobiernos estatal y municipal, el Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas”.

Una vez formulado y estipulado el Plan Estatal de Desarrollo, éste contará con un control, seguimiento y evaluación de su ejecución, así como coordinación y participación ciudadana.

Conjuntamente, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, en su capítulo segundo, artículo 14 indica que: “El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, se conformará por:

- I. El Plan de Desarrollo del Estado de México;
- II. Los planes de desarrollo municipales;
- III. Los programas sectoriales y regionales de corto, mediano y largo plazo;
- IV. Los convenios de coordinación y participación;
- V. Los informes de evaluación;
- VI. Los dictámenes de reconducción y actualización

Asimismo, el artículo 16 menciona: “Compete a la Secretaría, en materia de planeación democrática para el desarrollo:

- I. Elaborar en coordinación, apoyo y participación de las dependencias, organismos, unidades administrativas y entidades públicas de los

gobiernos estatal y municipales, el Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas;

- II. Vigilar en coordinación con las demás dependencias, organismos, unidades administrativas y entidades públicas, la relación de los programas y el uso y destino de recursos, con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo del Estado de México;
- III. Coordinar las actividades de análisis y asistencia técnica, cuando así le sea requerido;
- IV. Formular e integrar las reglas, criterios y metodología para las unidades de información; planeación; programación y evaluación;
- V. Asegurar, mediante los procesos de planeación estratégica, la congruencia organizativa de las acciones, respecto del Plan Estatal de Desarrollo;
- VI. Integrar y formular el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones relacionadas con la estrategia para el desarrollo estatal;
- VII. Coordinar a los organismos y entidades públicas adscritos a su sector en la elaboración de sus programas;
- VIII. Establecer y operar un registro estatal de planes y programas, así como de los documentos que de los mismos deriven;
- IX. Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo del Estado de México y sus programas.

Con lo anterior, se observa que la Ley de Planeación del Estado de México, integra la colaboración del estado y de los municipios para la formulación, coordinación y estructura del Plan Estatal de Desarrollo. Mismo que deberá conducir el desarrollo estatal y municipal, debe traducirse en acciones concretas de beneficio colectivo, sustentadas en un proceso permanente de planeación, que no se limite a la mera asignación de recursos, sino que reconozca la fijación de objetivos, metas, estrategias, prioridades, responsabilidades y tiempos para su ejecución, de igual forma, se fortalecerá y actualizará el ejercicio de la planeación para el desarrollo, al establecerse en su contenido la participación del gobierno como conciliador de la participación social, reconociendo de principio a fin, la corresponsabilidad de la

autoridad estatal con los municipios, asegurando a éstos su participación con pleno respeto a su autonomía.

2.3.2 Características del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017

Para la realización del Plan Estatal de Desarrollo, se debe contar con la participación de diversos ámbitos económicos y sociales, que mediante las experiencias pasadas, se analiza y sistematiza las propuestas presentadas en los Foros de Consulta Ciudadana, identificando las áreas de atención prioritaria más urgentes de la sociedad.

Ahora bien, parafraseando lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo (2011-2017): la visión del Plan de Desarrollo del Estado de México se basa en tres pilares temáticos: el primero el ejercicio de un Gobierno Solidario, el segundo un Estado Progresista, y el tercero una Sociedad Protegida; mismos que serán impulsados a través de tres ejes de acción, los cuales son: un Gobierno Municipalista, un Gobierno de Resultados y un Financiamiento para el Desarrollo.

En este sentido, deben buscarse elementos que logren efectuar el desarrollo del estado, oportunamente con la colaboración del Plan Estatal, trabajando a partir de su nivel más elemental como es el municipio, administrativamente hablando; buscando la integración de todos los elementos para lograr el crecimiento económico, el desarrollo social y el bienestar de la población.

Además, el Plan de Desarrollo del Estado de México integra de manera persistente la participación ciudadana, antes y después de ser postulado, y es considerada ya que de la opinión y participación pública se puede conocer y describir los problemas que aquejan a la población del estado. Por su parte, el gobierno estatal ha planteado grandes establecidas metas dentro del PED para ejecutarse eficientemente, logrando una diferencia significativa en el bienestar de los ciudadanos. Asimismo, dicho gobierno debe contar con los fundamentos necesarios para promover el desarrollo socioeconómico; fundamentos plasmados

como objetivos que se consideran indispensables para cumplir las metas, que de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo, se describen a continuación:

1. Consolidarse como un Gobierno Municipalista, donde un gobierno eficiente y transparente, debe basar sus acciones con una estrecha relación y coordinación con los gobiernos municipales, que permita servir a la población en todas sus problemáticas. Además, el gobierno estatal buscará fortalecer la administración pública municipal para sí, establecer un gobierno municipalista sólido y responsable.
2. Establecer una Gestión Gubernamental que genere resultados, para potenciar el impacto y los alcances de las acciones, además de que las políticas públicas de la Administración Pública Estatal deberán estar enfocadas a conseguir siempre resultados. Siempre y cuando, se cumpla con el proceso de planeación, ejecución y evaluación, contemplando los efectos a corto, mediano y largo plazo.
3. Alcanzar un financiamiento para el desarrollo, donde el gobierno estatal requerirá de los recursos financieros necesarios, que logre alcanzar el desarrollo, pero dichos recursos deberán utilizarse de manera eficiente, dirigidos a proyectos que causen el mejor impacto en el bienestar de la población. Además, de que se involucrará al sector privado que ayudarán a repartir de mejor manera las responsabilidades y atribuciones entre el sector público y privado.

En respuesta a lo anterior, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, debe promover ante todo el desarrollo que genere un crecimiento equitativo de los bienes y recursos para la población. Para ello, se observó que es necesario que el gobierno estatal, genere las condiciones necesarias para impulsar la productividad en el territorio.

Y si bien, hace falta implementar políticas y reformas económicas estructurales a nivel nacional; también es claro que a nivel local existen acciones que pueden promover el crecimiento, ejemplo de ello es este Plan. En consecuencia, el Estado de México puede aspirar a lograr un desempeño y progreso, al igual que las

entidades federativas con mayor desarrollo en el país, considerando las fortalezas competitivas que se poseen. Así, la entidad podría consolidarse como el principal motor de crecimiento, que genere las condiciones para alcanzar objetivos más amplios en materia de desarrollo social y económico.

En este sentido, se menciona que:

“El crecimiento económico es el elemento fundamental para que una sociedad genere riqueza y progrese en términos materiales. Asimismo, es la pieza indispensable para que una sociedad alcance los objetivos del progreso social. El término desarrollo comprende una dimensión mucho más amplia que la esfera económica. Al respecto, la experiencia internacional demuestra que sólo las sociedades capaces de generar un crecimiento sólido y sustentable, han logrado establecer las condiciones para alcanzar objetivos más amplios en materia de desarrollo”. (Plan de Desarrollo del Estado de México, 2011: 44)

Así, se observa que efectivamente, el Estado de México, debe contar con ciertos factores que consoliden y demuestren que en la población, existe un crecimiento económico que conlleve primordialmente a un desarrollo. Al mismo tiempo que el gobierno estatal haga uso de las experiencias internacionales, sirviendo como base o eje rector, guiando a los ciudadanos al pleno goce de los bienes y recursos.

Por consiguiente, de acuerdo al Plan de Desarrollo del Estado de México:

El Gobierno Estatal, se propone dar seguimiento a una selección de indicadores para verificar el avance en la consecución de sus objetivos en materia de gestión gubernamental. Estos indicadores, así como las metas del gobierno, se plantearán dentro de los diferentes Programas Sectoriales y en sus programas operativos, a fin de llevar a cabo una evaluación continua (PDEM, 2011: 179).

Algunos de los indicadores son: facilidad para hacer negocios; Índice de corrupción y Buen Gobierno; Índice de calidad de Transparencia; Efectividad del gobierno; Gestión trámites empresariales; Proporción de Ingresos propios sobre ingresos totales y; Proporción de Gasto en servicios personales sobre ingresos totales.

Por otro lado, en cuanto al primer eje transversal del PED, que es lograr un Gobierno Municipalista se menciona que:

“El Gobierno del Estado de México fortalecerá a los gobiernos municipales para que ejerzan sus atribuciones y, más aún, que lo hagan siguiendo los principios de una administración enfocada a ofrecer resultados con un financiamiento responsable y eficiente. Siguiendo esta línea, se fomentará la profesionalización del servicio público y, en su caso, se brindarán espacios de capacitación e instancias estatales. Asimismo, se impulsará el empleo de plataformas tecnológicas a nivel municipal, procurando brindar el soporte técnico necesario”. (Plan Estatal de Desarrollo, 2011:171)

En este sentido, se observa que los municipios juegan un rol importante y necesario en el impulso del desarrollo de los ciudadanos, además, es claro que el Gobierno Estatal reconoce que para lograr una gestión exitosa se debe colaborar con los gobiernos municipales, ya que es la mejor manera de contar con una acción gubernamental equilibrada y, por esto, es prioritario el fortalecimiento y coordinación de los ayuntamientos.

Ahora bien, el segundo eje transversal del PED, indica que:

“Las acciones del Gobierno Estatal tienen como objetivo principal incrementar el nivel de vida y lograr una mayor igualdad de oportunidades entre los mexiquenses; para cumplirlo, se requieren resultados tangibles en cada una de las áreas de influencia de la función pública. El Gobierno Estatal está orientado a la obtención de resultados; es decir, a que las políticas públicas tengan un impacto positivo en la realidad de la entidad, para lo cual es necesario que las mismas sean consecuencia de un proceso de planeación, de una ejecución eficiente de las políticas públicas y de la evaluación continua de las acciones de gobierno”. (Plan Estatal de Desarrollo, 2011: 173)

Siendo necesaria una ejecución congruente en tiempo y forma de las acciones y objetivos planteados en el Plan. Asimismo, la capacidad de ejecutar el PED, será fundamental para adecuar la planeación ante situaciones imprevistas. La ejecución de políticas públicas con eficiencia, será la función esencial que el Gobierno Estatal deberá mostrar.

Y el tercer eje transversal, Financiamiento para el Desarrollo, que se muestra en el Plan indica que:

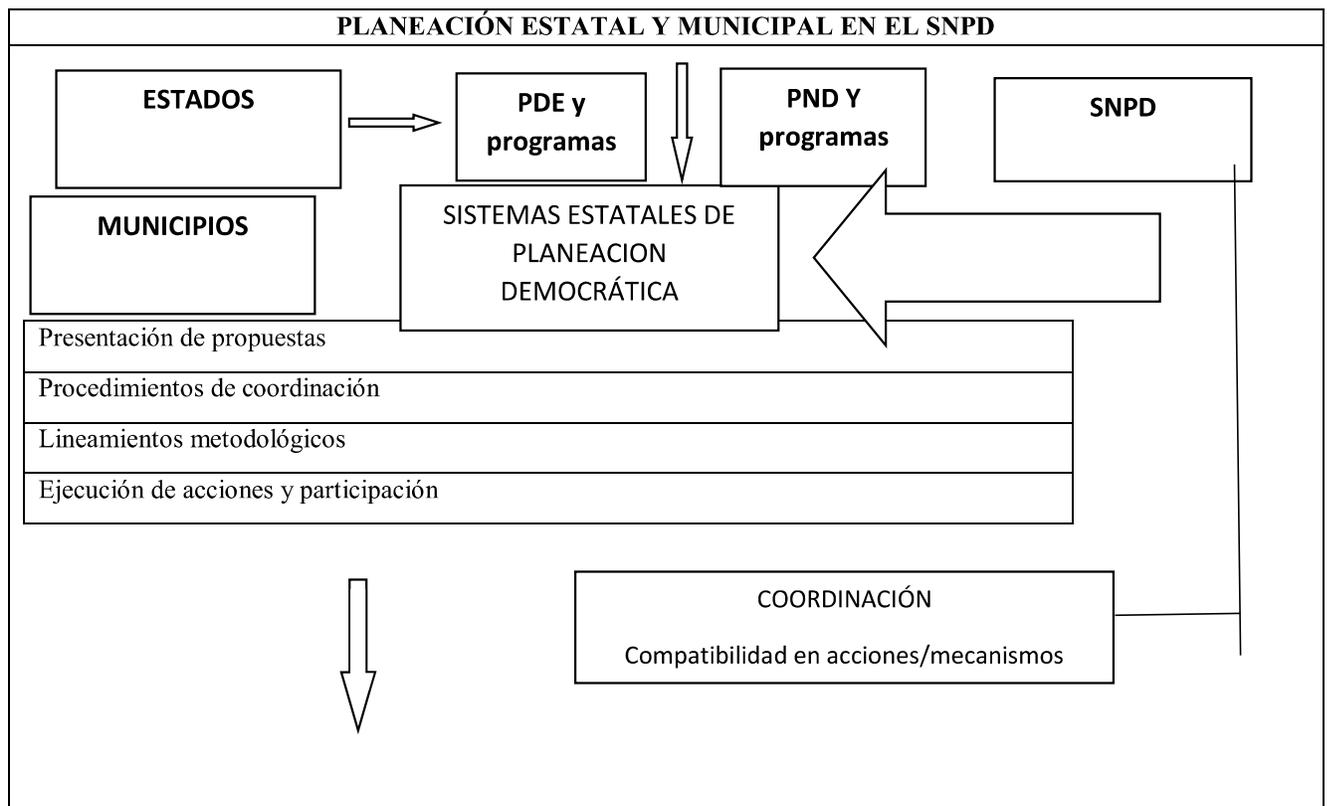
El Gobierno Estatal buscará establecer instrumentos para obtener mayores ingresos propios a través de programas de eficiencia recaudatoria y fiscalización. Lo anterior debe conseguirse mediante reformas que permitan mantener actualizado el marco normativo tributario de la entidad, mejorando la prestación de servicios en los módulos

de atención al contribuyente, continuando con su modernización, buscando ofrecer siempre servicios acordes con los avances tecnológicos, fortaleciendo la presencia fiscal y poniendo especial énfasis en el mejoramiento de la recaudación en los municipios (Plan Estatal de Desarrollo, 2011: 176).

Justamente, esta estrategia es la que el Gobierno del Estado necesita; contando con recursos suficientes y finanzas públicas para implementar una norma política de gasto, enfocada al financiamiento de programas para la reducción de la pobreza, la mejora de la educación y la salud, una mayor seguridad ciudadana y procuración de justicia. De esta manera, el estado disminuirá su dependencia de los recursos federales.

De manera generalizada se mostrará la estructura de la Planeación, en colaboración con el estado y los municipios en la siguiente figura (No. 3):

Figura 3.
Estructura de la planeación estatal y municipal en el Sistema Nacional de Planeación Democrática



Fuente: Antología de la Planeación en México, 1985, p114.

Dentro de la estructura de la planeación, se encuentran elementos como son los municipios, estados y sus respectivos planes de desarrollo, mismos que integran a los Sistemas Estatales de Planeación Democrática; que son establecidos mediante: la presentación de propuestas, procedimientos de coordinación, lineamientos metodológicos y una oportuna ejecución de acciones y participación ciudadana. De esta manera, se efectúa una coordinación en la que se establece una compatibilidad de dichas acciones y/o mecanismos; que se presentan generalmente en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Por consiguiente, los planes de desarrollo nacional y estatal sirven como herramienta de gestión, que promueve el desarrollo social de la población, como lo es en este caso México, y particularmente el Estado de México. Además sientan las bases, estrategias y políticas para atender las demandas y necesidades de los ciudadanos y mejorar la calidad de vida de cada uno de ellos.

La intención e importancia de los planes, es que de acuerdo a las soluciones que ofrecen, logren mantenerse en el tiempo y ser sostenibles para que la población se constituya con un desarrollo pleno. Asimismo, son de tal importancia ya que, se constituyen como la principal unidad rectora, y ejemplo mismo del concepto de *planeación* en el país; por ello, es necesario que los gobiernos en cada ámbito, sean conscientes y continúen con esta línea de acción, para que la población pueda reflejar un alto nivel de desarrollo social y económico. Para ello, se realizará a continuación, el estudio de caso en el municipio de Chiautla, donde se analizarán los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal, mismos que serán eje, para analizar los resultados obtenidos durante el periodo 2013-2015.

CAPÍTULO 3. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN EL MUNICIPIO DE CHIAUTLA (2013-2015)

3.1 Diagnóstico del desarrollo en el municipio de Chiautla (2013-2015)

Expuesta la estructura de la planeación para la instrumentación de un plan de desarrollo, de acuerdo a los principios y etapas, se dará seguimiento al diagnóstico

del municipio de Chiautla en materia de desarrollo. Con ello, se conocerá y realizará un análisis sobre el problema central que presenta el municipio, y posteriormente observar si se impide o no, alcanzar un desarrollo pleno en dicha población. Para lo cual, el diagnóstico, se tomará en cuenta con base en la información expuesta en el Plan de Desarrollo Municipal implementado durante el periodo 2013-2015, y con el apoyo de los informes de gobierno del presidente municipal.

En este contexto, es necesario recordar que:

El gobierno municipal tiene la responsabilidad de implementar una política social encaminada a reducir la pobreza; en donde la población pueda obtener un mayor acceso a los servicios. Además tiene como obligación fomentar la cultura que integren el desarrollo de una persona, ampliando oportunidades de trabajo para los jóvenes, adultos y personas con capacidades diferentes, otorgando a su vez seguridad y protección pública (Plan de Desarrollo Municipal, 2013: 25).

De esta manera, compete al municipio otorgar a la población servicios públicos; así como apoyos en materia de educación, salud, vivienda, seguridad, y empleo; todo ello con la finalidad de potencializar la calidad de vida de las personas, que de forma general conlleven a un desarrollo social y económico en el país. Particularmente, en materia de desarrollo los temas a alcanzar de acuerdo al gobierno municipal son:

La provisión de programas que atiendan a las personas en condiciones de vulnerabilidad de todas las comunidades; el fortalecimiento del núcleo social y el mejoramiento de la calidad de vida en el que se identifica la atención a la población. En este mismo contexto se encuentran los grupos en situación de vulnerabilidad donde la política social deberá poner mayor énfasis en los sectores de la población que por sus características requieran una atención especializada (Ibíd. 2013: 56).

Para este trabajo, los temas de educación, salud, seguridad, pobreza y empleo, serán los ejes principales que motiven a los titulares de la administración municipal a alcanzar un desarrollo social; ya que dichos aspectos se han convertido en los problemas más significativos en la población. De esta manera, se abre paso a la descripción territorial y de los problemas que aquejan al municipio.

Chiautla se localiza al oriente del Estado de México; al oeste del lago de Texcoco correspondiente a la parte central del Valle de México. Colinda al sur con los municipios de Chiconcuac, Atenco, Texcoco y Papalotla; al este con los municipios de Acolman, Tepetlaoxtoc, Papalotla y Texcoco; y al oeste con Acolmán,

Tezoyuca, Atenco y Chiconcuac. Dicha localización se muestra en el siguiente mapa (No.1):

Mapa 1.

Ubicación geográfica del municipio de Chiautla



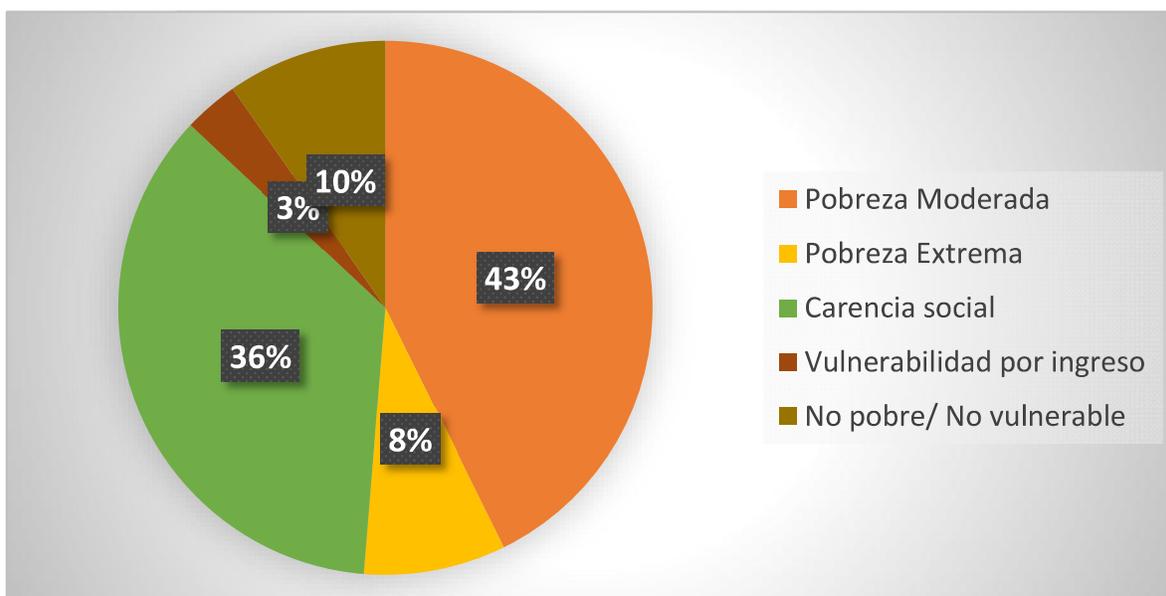
Fuente: Página Oficial del Estado de México, 2010.9

El municipio de Chiautla, cuenta con 26 mil 191 habitantes, y está ubicado dentro de la región III, siendo factor positivo, políticamente hablando (COESPO, INEGI, 2010). Asimismo, se encuentra cercano a la Ciudad de México, lo cual es favorable en cuestión laboral, ya que proporciona una fuente de trabajo y servicios generales a los pobladores del municipio. Actualmente, absorbe población de los municipios con los que colinda, por ofrecer precios del suelo atractivos. A su vez, depende económicamente de ellos por no tener una dinámica de generación de empleos que satisfaga la demanda propia; dado que el uso del suelo del municipio también se concentra en la agricultura de riego y agricultura temporal.

En materia de pobreza, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010), la administración del período 2013-2015 recibió como diagnóstico del municipio de Chiautla, las siguientes cifras: 11,503 habitantes (51.3% del total de la población) se encuentra en pobreza, y de dicho porcentaje; 9,578 (43%) presentan pobreza moderada y 1,926 (8.6%) pobreza extrema. El 36% de la población, presenta vulnerabilidad a alguna carencia social; el 3% vulnerabilidad por ingreso, y sólo el 10% indica que la población no es pobre o no es vulnerable a una carencia social, misma que se muestra en la siguiente gráfica (No.1):

Gráfica 1.

Población en materia de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en el CONEVAL (2010).

De esta manera, se sintetiza que el 51% de la población (más de la mitad) en Chiautla presenta pobreza moderada y pobreza extrema; y sólo un 10% puede considerarse como una persona sin carencia social y no pobre. Observando que la administración cuyo período señala del 2013-2015, debió trabajar en estos aspectos para mejorar el desarrollo social y económico de los habitantes de dicho municipio, ya que según los datos mostrados, existe un alto grado de rezago en la población.

3.1.1 Indicadores sociales y económicos

Los indicadores proporcionan información de manera simple, y precisa, para la presente investigación, un indicador permitirá clarificar y definir, de forma más objetiva, las problemáticas que aquejan a la población en el municipio de Chiautla, mismos que se justifican con la siguiente definición:

Un indicador es una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado; brinda una señal relacionada con una única información, lo que no implica que ésta no pueda ser reinterpretada en otro contexto (MANUAL PARA EL DISEÑO Y LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES, 2013:12).

Así, un indicador será el instrumento que proporcione evidencia de una determinada condición o circunstancia que puede presentar una población, logrando que se pueda dar paso a posibles soluciones, que permitan la obtención del desarrollo social y económico de los pobladores. En materia municipal, el indicador se reconoce como una herramienta de medición para verificar y dimensionar la magnitud de dichos problemas.

Para el período 2013-2015, se mostró el diagnóstico en materia de desarrollo social presentado en Chiautla, mediante herramientas como el PDM, Informes de Gobierno y de acuerdo a lo expuesto en el Bando Municipal. De esta manera, los indicadores que muestran la situación del municipio en el periodo 2013-2015 en materia social y económica, son los siguientes:

- EDUCACIÓN:
- SALUD
- SEGURIDAD
- POBREZA
- EMPLEO

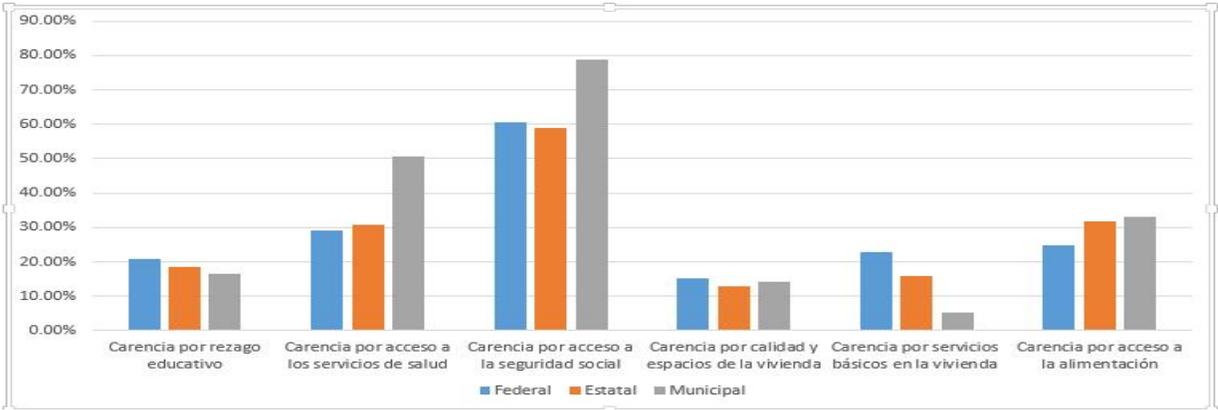
Los indicadores que señalan las carencias en los puntos que se analizarán, muestran los siguientes datos: En 2010, el CONEVAL indica que la condición de rezago educativo afectó al 16.5% de la población, lo que significa que 3,693 individuos presentaron esta carencia social. El porcentaje de personas sin acceso

a servicios de salud fue de 50.7%, equivalente a 11,370 personas. La carencia por acceso a la seguridad social afectó a 78.9% de la población, es decir 17,708 personas se encontraban bajo esta condición. Por otro lado, el porcentaje de individuos que cuentan con viviendas de mala calidad en materiales y espacio insuficiente fue de 14.2% (3,182 personas). El porcentaje de personas que habitan en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos fue de 5.2%, lo que significa que las condiciones de vivienda no son las adecuadas para 1,155 personas. Y la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación fue de 33.1%, es decir una población de 7,420 personas.

A continuación, se muestra la siguiente gráfica 2, que de acuerdo a los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) muestran el rezago de los factores mencionados, de esta manera, será más precisa la información, y se notará el porcentaje en deterioro o avance del desarrollo social en el municipio de Chiautla.

Gráfica 2.

Indicadores de Carencia Social del municipio de Chiautla



Fuente: CONEVAL 2010

Posteriormente cada indicador, se irá describiendo, ubicándolos en cada situación que ha presentado el municipio de Chiautla en el período 2013-2015, de esta forma, se conocerá si efectivamente los objetivos planteados por el gobierno municipal en el Plan de Desarrollo han sido efectuados o no, mismo que se será mostrado con un análisis de resultados.

3.1.2 Organización y funcionamiento del ayuntamiento de Chiautla 2013-2015

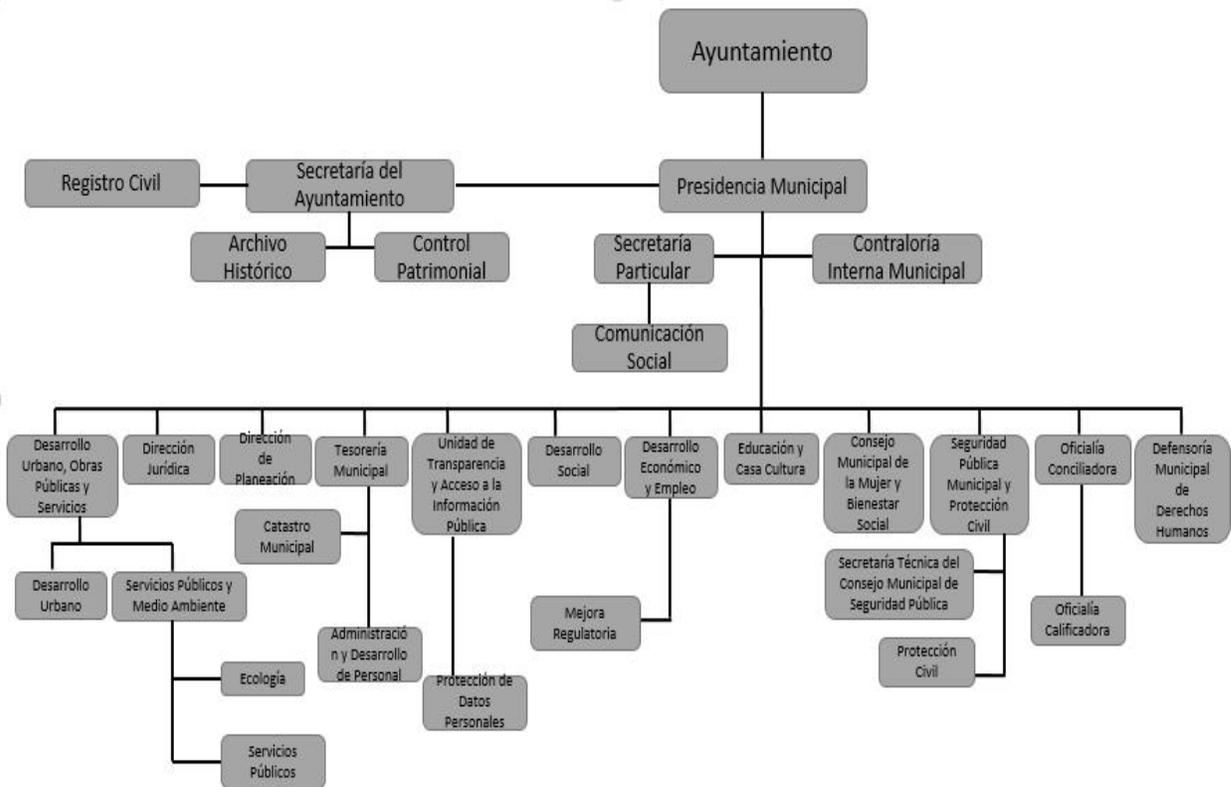
En la tipología de las organizaciones gubernamentales que realiza Hall (1983: 47), el ayuntamiento se ubica dentro de ella, donde se indica que los funcionarios son electos o designados. Esto tiene que ver directamente con la construcción de la estructura, que es el medio por el cual se ejerce el poder, la toma de decisiones, dirección y el rumbo que llevará el ayuntamiento. De esta forma, la administración debe ir encaminada a los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

Para el tema de desarrollo social y económico; existe una estructura (establecida para el período 2013-2015) que se rige mediante Direcciones Generales, de las cuales, las más importantes son: Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Servicios; Dirección de Planeación; Dirección de Desarrollo Social, Dirección de Desarrollo Económico y Empleo; Consejo Municipal de la Mujer y Bienestar Social y Dirección de Desarrollo Agropecuario. Cada dirección cuenta con herramientas y estrategias propias, para que el desarrollo pleno pueda reflejarse en el municipio de Chiautla; además existen otras áreas que trabajan conjuntamente para lograr lo establecido, por ello es importante que cada dirección tenga los conocimientos necesarios que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes.

De esta manera, la estructura administrativa total del gobierno municipal, se conforma de la siguiente manera, mostrada en la figura 4:

Figura 4.

Organigrama del ayuntamiento de Chiautla 2013-2015



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla, 2013-2015.

Describir el diagnóstico externo del municipio y el del ayuntamiento, permite conocer las condiciones estructurales y reales del entorno sobre el que se gobierna. Además, se observa el escenario sobre el que se lleva a cabo la planeación del desarrollo del municipio, dando pauta a realizar un análisis y posteriormente una evaluación de los resultados obtenidos a partir del año 2013 hasta la actualidad, mismos que se mencionarán posteriormente.

3.1.3 Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015

En este apartado, se muestran las características de las estrategias y las políticas que efectuó la administración del ayuntamiento, dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015; mismos que permitirán el establecimiento de las líneas de

acción y metas, así como la determinación de la cartera de proyectos, elementos que apoyarán en la conducción de las acciones del gobierno municipal durante su administración. Además dichas estrategias y políticas se sustentan de acuerdo a los ejes temáticos del PDM:

-Gobierno Solidario. Donde se establece una política social al combate a la pobreza, marginación y desigualdad.

-Estado Progresista. Con una política económica orientada hacia el desarrollo regional y económico, con una visión sustentable.

-Sociedad Protegida. De acuerdo a una política de seguridad que procure e imparta justicia y seguridad a los pobladores, en todos sus niveles.

De acuerdo al orden de los indicadores mencionados anteriormente, se describen las políticas y estrategias del gobierno municipal, plasmadas en el PDM 2013-2015 en materia de:

- Educación. Elaboración de una matriz de análisis FODA, selección de escenarios, estrategias, líneas de acción del entorno municipal; con base al pilar temático: Gobierno Solidario. Donde el ayuntamiento debe contribuir a que la demanda educativa sea cubierta dentro del mismo territorio, ofreciendo servicios educativos de nivel medio superior y superior. Permitiendo de esta manera, a los habitantes tener mayores oportunidades de oferta educativa de calidad, conforme a los elementos que se muestran en los siguientes cuadros:

Cuadro 7.

Análisis FODA para la Educación en Chiautla

TEMA Y SUBTEMA DE DESARROLLO	FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL 080101	En el municipio de Chiautla la infraestructura en materia de educación tiene contemplados a los niveles básico, medio superior y superior.	La economía familiar es un elemento para impedir la continuidad de la estancia en los planteles educativos. Al no contar con varios planteles educativos, la mayoría de la población tiene que ir a terminar sus estudios en el municipio de Texcoco.	Al interior del municipio, desde la toma de decisiones del H. Ayuntamiento es posible generar alternativas de solución al rezago educativo que tiene el municipio, mediante la firma de convenios con autoridades educativas del orden federal, estatal y/o privado.	Al exterior del municipio las políticas educativas que se toman son también una situación que impide tener continuidad y certificación en los diferentes niveles de educación, ya que esto genera mayores gastos económicos en la familia por desplazamientos

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015

Realizando el diagnóstico de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que presenta la educación en Chiautla, se podrán elaborar las posibles soluciones que permitan a los ciudadanos tener un mayor nivel de educación, y a su vez permitirles adquirir una mejor calidad de vida.

Cuadro 8.

Estrategias para la Educación en Chiautla

ESTRATEGIAS				
PROGRAMA	No	VERBO	QUE	PARA QUIEN
Educación	1	Establecer	La comunicación	Entre las diversas instituciones municipales y educativas del municipio
	2	Incrementar	convenios	Con instituciones que certifiquen los niveles de estudio de los habitantes del municipio.
	3	Aumentar	El número de cursos y talleres	Para aquellos alumnos que presentan dificultad en áreas específicas de aprendizaje.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

El cuadro anterior, señala la necesidad de establecer vínculos estrechos que permitan la comunicación entre el gobierno municipal con autoridades educativas; estableciendo convenios que sirvan para ampliar el sector educativo en el municipio, aumentando de esta manera espacios a aquellos ciudadanos que tengan alguna dificultad de aprendizaje.

Cuadro 9

Líneas de Acción para la Educación en Chiautla

PROGRAMA	DESCRIPCION DE LA LINEA DE ACCION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
080101 Educación Para el Desarrollo Integral	Realizar reuniones las diferentes instituciones educativas.	Reuniones	6
	Fomentar convenios con instituciones que se dedican a la certificación de niveles de estudio.	Convenio	2
	Impartir talleres para asesorar a la población escolar en áreas específicas de aprendizaje que les representa una mayor dificultad.	Talleres de asesoría	9

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015.

En este último cuadro, se señalan las acciones que el gobierno municipal, debió emprender, en relación con los convenios, reuniones y sesiones realizados con las instituciones y autoridades educativas correspondientes, dando paso al cumplimiento del programa: Educación para el Desarrollo Integral de Chiautla.

- Salud. Se inicia con la elaboración de una matriz de análisis FODA, selección de escenarios, estrategias, líneas de acción del entorno municipal; con base en el pilar temático: Gobierno Solidario, con el tema de desarrollo salud y asistencia social. Donde el ayuntamiento debe contribuir a que la demanda, sea cubierta dentro del territorio; ofreciendo servicios de salud. Permitiendo de esta manera, a los habitantes tener gozo de salud y bienestar, conforme a los elementos que se muestran en los siguientes cuadros:

Cuadro 10.

Análisis FODA para la Salud y Asistencia Social en Chiautla

Tema y Subtema de Desarrollo	Programas de la Estructura Programática	Fortalezas (análisis de lo interno)	Oportunidades (análisis de lo externo)	Debilidades (análisis de lo interno)	Amenazas (análisis de lo externo)
Salud y Asistencia Social	Conjunta los proyectos dirigidos a promover la salud, prevenir enfermedades y proporcionar atención médica a la población mexicana, que garantice la equidad, efectividad y calidad de los servicios de salud y asistenciales que otorgan las instituciones del sector público, así como lograr la cobertura universal de los servicios de salud, para reducir los índices de Morbilidad y mortalidad y aumentar la esperanza de vida de la población de la entidad.	Existen centros de salud, que sirven para atender a toda la comunidad del municipio de Chiautla	Convenios con el ISEM para que siempre haya un médico en el día para atención de personas	En los centros de salud no se dispone de medico las 24 horas del día.	Aumento en las enfermedades crónico-degenerativas, lo cual puede propiciar que en el municipio no se cuenten con las herramientas para atender dichas enfermedades
		Existe una clínica de la mujer que brinda atención a las mujeres que requieran algún servicio.	Brinda atención especializada las 24 horas del día a las personas que asisten a los servicios.	No se cuentan con los instrumentos necesarios para atender todos los problemas de las mujeres que llegan	La mayoría de la gente en el municipio de Chiautla, no cuenta con algún tipo de seguro para el tratamiento de diferentes enfermedades
		El servicio médico del DIF que brinda el servicio a toda persona que requiera atención médica, psicológica y odontológica.	Atiende de forma general a todas las personas de todas las comunidades	Tecnología y equipamiento insuficiente o nulo. Se carece de programas de salud preventiva	La falta de espacios físicos suficientes para la ampliación y/o creación de más infraestructura
		Una guardería infantil que atiende a 30 niños hijos de padres trabajadores	Se cuenta con 11 kínder distribuidos en las comunidades del municipio	En la actualidad las instalaciones de encuentran muy saturadas por la alta demanda del servicio. Se requiere la construcción de una guardería mas, para ampliar la cobertura	

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

De acuerdo a la representación del análisis FODA, se observa que en materia de salud y asistencia social, la población de Chiautla cuenta con campañas de salud, otorgando atención a las personas que lo requieran, y frente a alguna situación delicada o grave, se cuenta con la asistencia de los centros de salud, como la "Clínica para la mujer", y el DIF, atendiendo las 24 horas del día según los convenios establecidos con el Instituto de Salud del Estado de México; trabajando a su vez con la maximización de equipamiento y tecnología, ante la gran demanda de pacientes con enfermedades crónico-degenerativas que no cuentan con seguridad social para su tratamiento.

Cuadro 11.

Escenarios en materia de Salud y Asistencia Social en Chiautla

Tema de Desarrollo y/o Subtema	Programa de Estructura Programática	Escenario Tendencial	Escenario Factible
Salud y Asistencia Social 070201	Salud y Asistencia Social 070201	La falta de medicamentos e infraestructura, así como la falta de doctores que atiendan las 24 horas del día en los diferentes centros de salud, puede generar que al no atenderse de manera pronta la enfermedad se agrave. La poca cobertura que existe por parte de algunos programas nos da como resultado que se apliquen incorrectamente y/o no lleguen a la población que realmente lo necesita	Con la firma de convenios con diferentes instituciones públicas y privadas, nos dará como resultado una mayor cobertura para la asistencia de las principales enfermedades que existen, así se pondrá más atención en las comunidades más vulnerables del municipio.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

Aunque en el municipio de Chiautla se cuenten con ciertas instancias médicas y campañas de salud, se presentan dos escenarios, el primero refleja las carencias que aún se tienen en el municipio, de entre las cuales resaltan la falta de medicamentos, infraestructura, médicos y poca cobertura de programas; y el segundo representa que, mediante convenios entre instituciones de salud pública y el gobierno municipal, se de asistencia social para aquellas personas en situación de vulnerabilidad.

Cuadro 12.

Estrategias de Salud y Asistencial Social en Chiautla

ESTRATEGIAS

Programa	Verbo	Que	Para Quien
Salud y asistencia social 070201	Fortalecer	La infraestructura y el equipamiento asignado al quehacer gubernamental	Para el desarrollo integral de la familia y la asistencia social.
	Prevenir	Enfermedades de alto impacto	De la población de escasos recursos

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

Esencialmente en este apartado se señala como estrategia, incrementar la infraestructura y tecnología en las instituciones de salud, que permitan atender y prevenir enfermedades graves que presenten los habitantes de Chiautla con escasos recursos, o en situación de vulnerabilidad.

Cuadro 13.

Líneas de acción para la Salud y Asistencia Social en Chiautla

LINEAS DE ACCION

Programa	Descripción de la línea de acción	Unidad de Medida	Cantidad
Salud y asistencia social 070201	Adquirir un vehículo de carga.	Vehículo	
	Celebrar convenios con el sector público, social y privado para que el municipio realice diversas técnicas de prevención e identificación de alteraciones fisiológicas a un costo preferencial o gratuito	Convenio	
	Crear un sistema de captación, valoración, tratamiento y/o canalización de pacientes de centro de segundo y tercer nivel de atención, según el diagnóstico presentado.	Sistema	
	Convenir con diversas instituciones públicas, privadas y sociales la donación de lentes, medicamentos y cirugía entre otros apoyos	Convenio	
	Ejecutar en coordinación con el Consejo Nacional de Vacunación y su similar en la entidad programas de vacunación en el municipio difundiendo los beneficios del programa Cartilla de Vacunación.	campaña	
	Realizar de forma eficiente el servicio médico que se ofrece en el Sistema municipal DIF	Consulta	

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

De acuerdo a las líneas de acción establecidas por el gobierno municipal, de manera general, se pretende adquirir una unidad médica, un sistema de valoración médica, convenios con instituciones de salud, así como campañas de salud que incremente la asistencia social y adquiera mejor salud para los ciudadanos.

- Seguridad. De igual forma, se realiza un análisis FODA, una selección de estrategias y líneas de acción del entorno municipal; con base en el pilar temático: Sociedad Protegida; con el tema Seguridad Pública. Donde el ayuntamiento debe contribuir a que la demanda en seguridad, sea cubierta dentro del mismo territorio, ofreciendo recursos y personal que disminuyan la inseguridad en el municipio, conforme a los elementos que se presentan a continuación:

Cuadro 14.

Análisis FODA para la Seguridad en Chiautla

Tema y Subtema de Desarrollo	Fortalezas (análisis de lo interno)	Oportunidades (análisis de lo externo)	Debilidades (análisis de lo interno)	Amenazas (análisis de lo externo)
040101 Seguridad Publica	se cuenta con un estado de fuerza de 36 elementos operativos, 2 radio operadores, 1 administrativo, 1 encargado de seguridad pública municipal, los cuales cuentan con la capacidad y están en la mejor disposición de dar y recibir asesoría y cursos en materia de seguridad pública, para así poder profesionalizar a la misma, se cuenta con 07 patrullas (5 camionetas y 2 Nissan tusuru), 2 moto patrullas, 15 armas cortas, 13 armas largas, 6 juegos de esposas, 20 chalecos antibalas, de igual forma se cuenta con el apoyo de las autoridades auxiliares del municipio para fomentar la cultura de denuncia en caso de delitos y faltas administrativas.	se cuenta con el apoyo de la secretaría de seguridad ciudadana en sus diferentes planteles educativos y la sedena para fortalecer los conocimientos y la impartición de cursos y capacitación en materia de seguridad pública al personal de la policía municipal, de igual forma se cuenta con el apoyo de grupo vivos de la secretaría de seguridad ciudadana para dar asesoría y apoyo para reactivar el grupo vivos pulgón con la participación de las autoridades auxiliares del municipio	El personal con el que se cuenta actual mente no es suficiente para brindar un mejor servicio de seguridad a la ciudadanía y de las unidades con las que se cuenta solo están en funcionamiento 3 patrullas y 2 moto patrulla y las demás se encuentran en reparación, el personal al acudir a capacitación reduciría el estado de fuerza de esta corporación.	Amenaza: al no contar con el personal, capacitación, patrullas, equipo, armamento y combustible suficiente para realizar mayor presencia con operativos y rondines por las comunidades queda más expuesta la ciudadanía a ser presa de la delincuencia.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

El presente cuadro, muestra que Chiautla cuenta con una determinada cantidad de elementos policiacos que, mediante rondines cotidianos en las comunidades, pretenden mantener calma y seguridad a los pobladores; además cuentan con el apoyo de las instancias correspondientes que fortalecen a dichos elementos en su preparación mediante capacitaciones y asesorías. Aunque, es preciso mencionar que el personal con el que se cuenta es insuficiente, y por ello se buscan estrategias que hagan que más personas quieran pertenecer al cuerpo policiaco municipal.

Cuadro 15.

Estrategias de Seguridad en Chiautla

ESTRATEGIAS

Programa	Verbo	Que	Para Quien
040101 seguridad publica	realizar	recorridos más constantes por las comunidades del municipio y en coordinación con las diferentes corporaciones policiacas y así disminuir los índices delictivos	para los habitantes del municipio
	impartir	Platicas en materia de prevención de delitos.	hacia las autoridades auxiliares y a la comunidad escolar
	reactivación	en coordinación con la seguridad ciudadana y autoridades auxiliares de cada comunidad	al grupo "vivos" (vigilantes voluntarios) el cual será los ojos de la policía municipal
	capacitar	el personal de seguridad publica	para mejorar su desempeño
	mejorar	la capacidad operativa	para combatir a la delincuencia
	adquirir	Instrumentos de seguridad pública, y parque vehicular	para aumentar la presencia de elementos policiacos con las herramientas necesarias para desempeñar su labor

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

Las estrategias planteadas están enfocadas a seis acciones: realizar rondines, impartir pláticas en materia de seguridad a la población, reactivar autoridades auxiliares por comunidad, capacitar el personal de seguridad, mejorar la capacidad operativa y finalmente adquirir los instrumentos de seguridad pública. De manera que se reduzcan los índices de inseguridad en la población.

Cuadro 16.

Líneas de acción para fomentar la Seguridad en Chiautla

LÍNEAS DE ACCION

Objetivo	Estrategia	Línea de Acción
Preservar La libertad, el orden y la paz públicos. Salvaguardar la integridad y derechos de las personas	recorridos más constantes por las comunidades del municipio y en coordinación con las diferentes corporaciones policiacas y así disminuir los índices delictivos	Implementado rondines y operativos con las instancias gubernamentales correspondientes
prevenir La comisión de delitos	Platicas en materia de prevención de delitos.	Con autoridades auxiliares, centros escolares y reactivación del grupo "vivos" (vigilantes voluntarios) el cual será los ojos de la policía municipal
dotar De equipamiento y capacitación al personal de seguridad pública y a las comunidades	Adquirir Instrumentos de seguridad pública para aumentar la presencia de elementos policiacos con las herramientas necesarias para desempeñar su labor	Conformar el personal de seguridad pública con 50 elementos Conformar el parque vehicular de 10 patrullas Dotar de uniformes, chalecos antibalas y equipo de radio comunicación los elementos

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

En general, las acciones que se implementaron para el municipio de Chiautla, son las mencionadas anteriormente y con relación a las estrategias previamente establecidas; entre las que destacan, implementar rondines por comunidad, reactivar las autoridades auxiliares y complementar el personal de seguridad, con el equipo necesario.

- Vivienda. Se realiza un análisis FODA, selección de estrategias y líneas de acción del entorno municipal; con base en el pilar temático: Gobierno Solidario; con el tema de mejoramiento a la vivienda. Donde el ayuntamiento debe contribuir a que la demanda a la vivienda, sea cubierto dentro del territorio, ofreciendo programas y recursos que permitan mejorar las viviendas de los habitantes de Chiautla, conforme a los siguientes elementos que se muestran en los cuadros:

Cuadro 17.

Análisis de FODA para el mejoramiento de la Vivienda en Chiautla

Tema y Subtema de Desarrollo	Programas de la Estructura Programática	Fortalezas (análisis de lo interno)	Oportunidades (análisis de lo externo)	Debilidades (análisis de lo interno)	Amenazas (análisis de lo externo)
Vivienda 100302		Existen programas donde se les da apoyo a las personas para el mejoramiento de su vivienda.	Optimizar la aplicación de recursos asignados a programas de entrega de materiales para apoyo a la vivienda.	Deterioro natural de las viviendas en las comunidades de alta vulnerabilidad social.	Disminución de recursos y de programas que apoyen el mejoramiento de la vivienda.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

De acuerdo al análisis, para mejorar las viviendas de los habitantes de Chiautla, existen programas que otorgan recursos materiales e incluso económicos, teniendo siempre en cuenta, que deben ser optimizados. Sin embargo, la problemática del deterioro de la vivienda nunca cesa; y por ello, los recursos y programas disminuyen. Ante esta situación, el gobierno municipal deberá buscar estrategias que permitan mantener los apoyos para los ciudadanos, con la posibilidad de mejorar sus hogares.

Cuadro 18.

Estrategias para el mejoramiento a la Vivienda en Chiautla

Programa	Verbo	Que	Para Quien
Vivienda 100302	Realizar	Obras y acciones	Para el mejoramiento de la vivienda
	Otorgar	Asesorías Técnicas	Para el mejoramiento de la vivienda
	Continuar	Entrega de Apoyos	Para el mejoramiento de la vivienda

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

De forma general, las estrategias se enfocan a tres acciones, realizar obras y acciones, otorgar asesorías técnicas, y continuar con la entrega de apoyos a todos los habitantes que se encuentren en la necesidad de mejorar su vivienda, o bien que presenten escasos recurso económicos.

Cuadro 19.

Líneas de Acción para el mejoramiento a la Vivienda en Chiautla

Programa	Descripción de la línea de acción	Unidad de Medida	Cantidad
Vivienda 100302	Continuar con la entrega de materiales al mejoramiento de la vivienda, principalmente en las zonas más vulnerables del municipio y de todas aquellas obras y acciones que contribuyan con mejores servicios en la vivienda particular	Apoyo Obras y/o acciones	1200

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

Bajo las premisas anteriores, las líneas de acción se enfocan a continuar con los apoyos y los recursos; que el gobierno estatal y federal, otorgan al municipio para que este último, los entregue a cada habitante que se encuentre en la necesidad de mejorar su vivienda.

- Empleo. Para este sector, se sigue en la línea de acción del análisis FODA, selección de estrategias y líneas de acción del entorno municipal; con base en el pilar temático: Municipio Progresista; con el tema de empleo para el desarrollo económico. Donde el ayuntamiento debió contribuir a través de los servicios de información y orientación laboral, de apoyos económicos para la capacitación, empleo y autoempleo; y de acciones de movilidad laboral a mejorar las oportunidades laborales de la población desempleada y subempleada del municipio, así como el apoyo a las micro, pequeña y mediana empresas, proporcionándoles información acerca de créditos y apoyos financieros para su consolidación.

Todo ello, conforme a los siguientes elementos que se muestran en los cuadros:

Cuadro 20.

Análisis FODA para el Empleo y Fomento Económico en Chiautla

Tema y Subtema de Desarrollo	Programas de la Estructura Programática	Fortalezas (análisis de lo interno)	Oportunidades (análisis de lo externo)	Debilidades (análisis de lo interno)	Amenazas (análisis de lo externo)
090401	DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO Y FOMENTO ECONOMICO	El empleo como prioridad de la población del municipio es una razón por la cual buscamos opciones en empresas de la región y en el portal del empleo de la secretaría del trabajo y la previsión social STPS, paralelamente la gestión ante instituciones gubernamentales de programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas permitirá mejorar la economía del municipio.	Empresas de la región, mayormente del municipio nos hacen llegar vacantes de empleo con un perfil determinado y la STPS a través de su portal nos permite consultar empresas que ofrecen vacantes para buscadores de empleo. por otro lado los programas gubernamentales destinados al fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas permitirán la creación de más y mejores empleos.	La falta de infraestructura por parte de los micro empresarios hace que el sector empresarial generalmente se encuentre en desventaja ante la competencia comercial, generando una economía débil con una oferta de empleo insuficiente	Una gran demanda de solicitudes de empleo y la poca oferta por parte del sector empresarial, conduce a que los requisitos para ocupar una vacante de empleo sean mayores, esto crea un sector de la población desempleada amplia donde el límite de edad y grado de estudio son sus principales características.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

Con base en el análisis realizado, el gobierno municipal ha buscado fomentar la economía del municipio, buscando empresas en la región y buscando empleos en instituciones gubernamentales, que ofrezcan apoyos a las micro, pequeñas y medianas empresas, permitiendo mejorar la economía de los habitantes. A su vez, el gobierno presenta la problemática de la falta de infraestructura de las microempresas que hay en el municipio, ante ello, se presenta en desventaja con la competencia comercial, generando una economía débil en Chiautla.

Cuadro 21.

Estrategias para el Empleo y Fomento Económico en Chiautla

Programa	Verbo	Que	Para quien
090401 DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO Y FOMENTO ECONOMICO	Contactar	A empresas de la región y proponerles personas que buscan empleo que nos visitan en la dirección de desarrollo económico y empleo, para las vacantes de empleo de sus empresas, de igual forma darles a los solicitantes de empleo alternativas de empleo del portal del empleo de la secretaría del trabajo y la previsión social.	La población que se encuentra inactiva, además de aquellas que están en situación de desempleo.
	Gestionar	Ante las instancias correspondientes el otorgamiento de becas de capacitación a personas desempleadas o subempleadas con deseos de emplearse o auto emplearse. Ofreciéndoles a través del fomento a la capacitación y adiestramiento una alternativa de colocación y de autoempleo.	Aquellos grupos que no cuentan con la experiencia laboral, y buscan la capacitación auto emplearse.
	Gestionar	Ante las instancias correspondientes el apoyo para el desarrollo del micro, pequeña y la mediana empresa, a través de acciones de capacitación, asistencia técnica, vinculación y financiamiento. Realización de foros como una estrategia para atraer capital privado para ser invertido en la instalación y desarrollo de unidades industriales	A la micro, pequeña y la mediana empresa
	Gestionar	Ante las instancias correspondientes la creación de un parque industrial para la creación de empleos en chiautla.	La población

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla 2013-2015.

De forma general, el gobierno municipal se debió enfocar a buscar a las empresas de la región, para contactarlos con aquellos habitantes del municipio y encuentren trabajo en dichas instancias. También, debió gestionar becas de capacitación para aquellas personas desempleadas; y realizar foros para atraer capital privado para invertir en la instalación de unidades industriales (parque industrial).

De acuerdo a lo anterior, en cada sector, la ejecución de estrategias y políticas es inminente ante el diagnóstico alentador que presenta el municipio, por ello cada política estableció procedimientos, de entre los cuales están los análisis FODA,

estrategias y líneas de acción; que conllevarán al desarrollo que está solicitando la ciudadanía.

3.2 Resultados del Desarrollo Municipal de Chiautla (2013-2015)

En el presente apartado se mostrarán los resultados obtenidos de acuerdo al gobierno municipal, en materia de desarrollo social y económico; en el que intervienen ordenadamente los aspectos de educación, salud, seguridad, vivienda y empleo; con base en el Tercer Informe del Gobierno Municipal en el período 2013 al 2015, ya que este documento es el que define de forma más precisa, objetiva y general, lo logrado y realizado por la administración.

-EDUCACIÓN

- Se otorgaron becas: 11 a nivel preescolar, 24 a nivel primaria, 9 a nivel secundaria, 9 a nivel preparatoria y 185 becas del 50% y del 100% en la Universidad Privada del Estado de México.
- Se entregaron computadoras para estudiantes de alto rendimiento en nivel medio superior.
- Se gestionaron diferentes programas ante las instancias estatales y federales correspondientes, para poder otorgar las herramientas necesarias a todos los niños y jóvenes del municipio
- Se creó la Universidad Digital del Estado de México, ubicada en las instalaciones de la Biblioteca Pública del municipio; ofreciendo estudios en línea, una vez a la semana, brindando servicios de Educación Media Superior y Superior. Donde se firmaron convenios de oferta educativa con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Digital de Guadalajara (UDG) y la Universidad de Estudios Tecnológicos y Avanzados para la Comunidad (ETAC).
- Firmaron convenios para obtener una maestría en Ciencias de la Educación con especialidad en Gestión o Docencia, con dos convocatorias emitidas por año.

- Se crearon clases académicas en colaboración con el Instituto de Educación para los Adultos (INEA), impartidas en las instalaciones de las cuatro Bibliotecas del municipio en los niveles de: alfabetización, primaria y secundaria.
- Construyeron aulas en las primarias de las comunidades de Chimalpa, San Andrés, Tepetitlán y Tlatecahuacán, con el apoyo del gobierno estatal.
- Se construyó el Colegio de Bachillerato Tecnológico en la comunidad de Tepetitán, donde colaboró el gobierno estatal.
- Se creó una Biblioteca Digital ubicada en la cabecera municipal, en colaboración con el gobierno estatal. Donde además, se imparten clases gratuitas de computación.

-SALUD

- Realizaron campañas para la detección, prevención y atención a los menores de 5 años, con la finalidad de disminuir la mortalidad infantil. Además, para vacunación, desparasitaciones, aplicación de vitamina A, y entrega de multivitamínico a menores en condiciones de bajo peso y/o talla.
- Se integró el Programa Atención Integral del Adolescente (AIA), dando atención a los adolescentes mediante pláticas con temas de autoestima, sexualidad, prevención de ETS, prevención de embarazos y toma de decisiones.
- Se adquirió una unidad de transporte médica.
- Se creó el Hospital de la Mujer, ubicado en la comunidad de San Andrés.
- Integraron el Programa Operativo Anual Municipal de Salud, Seguridad y Asistencia Social. Donde se dieron 650 asistencias en los centros de Adulto Mayor, y asesorías jurídicas a los adultos mayores
- Crearon talleres para adultos mayores y fomentar su salud emocional.
- Realizaron jornadas de salud durante cada año, en el período de gobierno 2013-2015, en todas las comunidades del municipio.

-SEGURIDAD

- Para el año 2015 se contaron con 58 elementos de Seguridad Pública, donde se les realizaron periódicamente exámenes de control y confianza.
- Capacitaron a los elementos de Seguridad Pública.

- Colaboraron instancias de Seguridad de nivel estatal y federal para realizar operativos municipales viales, y un operativo filtro al transporte público y/o particulares y motos.
- Adquirieron unidades como camionetas y cuatrimotos; así como cámaras de vigilancia.
- Se crearon los Concejos de Seguridad de forma mensual.

-POBREZA

- Otorgaron despensas a madres solteras.
- Otorgaron el Desayuno Escolar Comunitario en las comunidades de Atenguillo, Ocopulco, Chimalpa, Tlaltecahuacán, Tepetitlán, La Concepción, Nonoalco, San Juan y Huitznáhuac.
- Integraron el Programa de Asistencia Alimentaria a Menores Escolares (PRAAME) para atender a menores de nivel preescolar y primaria (1 y 2 grado) con problemas de desnutrición.
- Integraron el Programa Ración Vespertina para atender a menores de nivel primaria de cualquier grado
- Integraron el Programa Canasta Mexiquense, que apoya a los grupos vulnerables como madres solteras, mujeres embarazadas, menores de 5 años, adultos mayores y personas con discapacidad.
- Incorporaron los Programas: “Por una infancia en grande”, “De la mano con papá”, y ZAP

-EMPLEO.

- Generaron vínculos para fuentes de empleo con empresas como: Operadora Administrativa y Empresarial de TOCUMBO S.C; Grupo Financiero INBURSA (sucursal Gran Patio Texcoco); ANMECO S.A de C.V; AVIGRUPO; SOLUCIONES CREATIVAS, INDUSTRIAL CEURA y Comercializadora X +Vida +Salud S.A de C.V.
- Gestionaron ante la Instancia Federal, el Programa Bécate, que consiste en otorgar a todas las personas que lo soliciten; un curso que facilita su vocación o permanencia en un empleo, o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.

- Integraron el Programa Fomento al Autoempleo, donde se incentiva la generación o consolidación de empleos mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramientas por parte de la secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- Integraron el Programa “Trabajadores temporales agrícolas”, dirigido a personas que quieran trabajar en Canadá, en el área agrícola.

Los logros obtenidos en el municipio en el período 2013-2015, se habían enfocado en los sectores de educación, infraestructura y seguridad. En comparación con la administración actual, donde parafraseando lo expuesto en el 1º Informe de Gobierno (2016): Se destacó que dicho gobierno trabaja en la *educación* como eje principal para impulsar el desarrollo en Chiautla. Abordando además, puntos en infraestructura como el cambio de luminarias con focos led en toda la demarcación de las escuelas primarias, y la continuación de las obras gestionadas en la administración anterior.

Se muestra el siguiente cuadro, que indica las actividades efectuadas en materia de empleo y seguridad, siendo los dos aspectos más demandantes en el municipio de Chiautla, observando si se fundamentan según los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

Cuadro 22.

Acciones ejecutadas en materia de empleo y seguridad en Chiautla

Acciones ejecutadas por la administración municipal 2013-2015	Objetivos plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015
EMPLEO	
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboraron cursos y talleres de autoempleo • Otorgaron un financiamiento total de \$128,364.⁹⁹ a 3 proyectos productivos que fomentaron el autoempleo • Otorgaron 4 Créditos mediante el programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana empresa (PYMES), a microempresarios • Otorgaron recursos agrícolas a todo habitante que lo requirió para la producción y fertilización del maíz. • Organizaron cursos y talleres básicos en las comunidades del municipio para fomentar el autoempleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la atención a los productores para incentivarlos a seguir produciendo, mediante los apoyos del gobierno federal y estatal • Incrementar la maquinaria agrícola • Disminuir costos de la producción agrícola • Interactuar con instancias federales y estatales para otorgar más apoyos económicos • Incrementar el índice de inversión a proyectos de empleo y producción • Colocar al mayor número de solicitantes de empleo, en empresas contactadas por el municipio • Capacitar a la población para nuevas actividades comerciales • Gestionar en conjunto, con instancias federales y estatales, para crear un parque industrial para generar empleos
SEGURIDAD	
<ul style="list-style-type: none"> • Organizaron a los elementos de seguridad pública, para realizar rondines en cada comunidad (con un control de fecha y hora) • Comunicaron a cada comunidad con presidencia municipal mediante radios transmisores • Colocaron botones de pánico alámbricos en las explanadas de cada comunidad • Crearon los Concejos de Seguridad Pública efectuados el primer lunes de cada mes, en colaboración con los representantes de la policía federal, estatal y municipal; autoridades de la Procuraduría del Estado; administrativos del cabildo y público en general, con la finalidad de escuchar las inquietudes y demandas de la población. • Colocaron módulos policiacos en las comunidades de <u>Ocopulco</u>, <u>Chimalpa</u> y <u>Tepetitlán</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Detectar vehículos o personas que estén infringiendo en algún delito • Realizar reuniones con el cuerpo policiaco para coordinar los operativos próximos a realizarse en el municipio • Ver la problemática de las comunidades y sus solicitudes en cuanto a seguridad pública así como informar de las actividades realizadas • Poner a disposición del juez conciliador a cualquier ciudadano que infrinja alguno de los artículos del bando municipal • Salvaguardar la integridad de los ciudadanos y sus bienes inmuebles

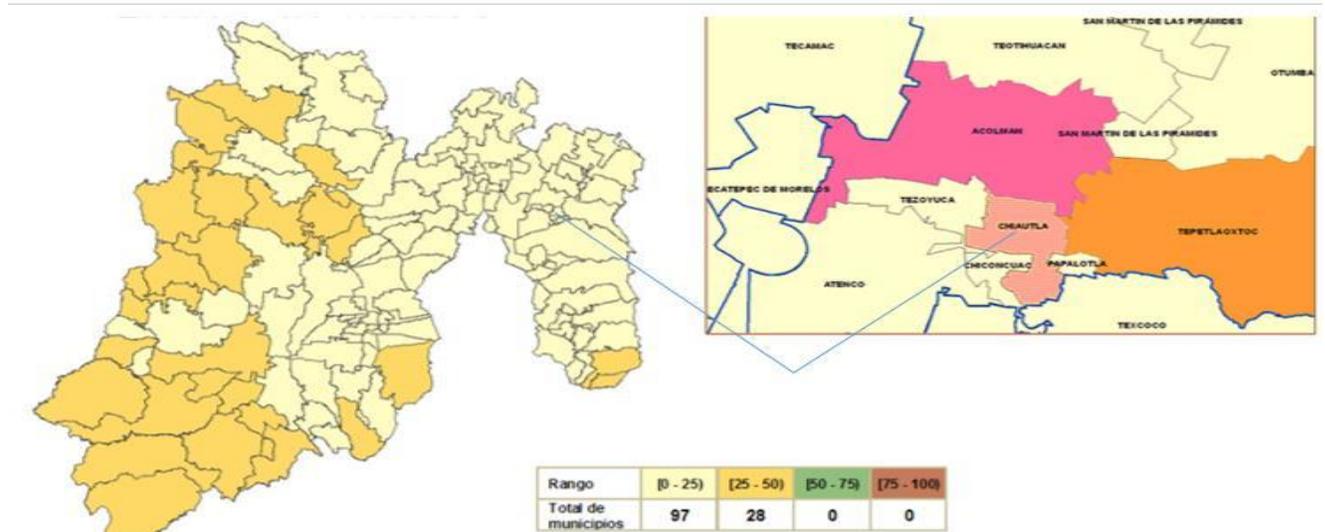
Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015 y en el Tercer Informe de Gobierno, 2015.

En este contexto, se observa que la administración del período 2013-2015, no cubre en su totalidad con la ejecución de los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Municipal, sin mencionar que no establece métodos efectivos para que la población tenga un empleo con un salario establecido, y en materia de seguridad sólo se cuentan con 50 elementos policiacos, siendo 18 comunidades que deben atender; por lo que es notorio que no se darían abasto, en caso de alguna incidencia grave en el municipio. Sin embargo, el gobierno municipal continúa con una línea de acción, trabajando con los ejes que ellos consideran primordiales, pero aún es necesario que sigan trabajando para obtener nuevas oportunidades de trabajo que generen ingresos propios a la población del municipio.

Ahora bien, para conocer si efectivamente existe disminución en el tema de rezago social y económico en Chiautla; se muestra el porcentaje de la población por municipio del Estado de México, indicando en el siguiente mapa (No. 2), la ubicación por municipio, de acuerdo al CONEVAL hasta el año 2015:

Mapa 2.

Porcentaje de población en situación de pobreza en los municipios del Estado de México



Fuente: Elaboración propia con base en el CONEVAL, 2015.

Chiautla forma parte de los 125 municipios con los que cuenta el Estado de México; de acuerdo al mapa: de entre el 0 al 25% de la población total del municipio, se encuentra en situación de pobreza; lo que muestra que a diferencia de los datos presentados anteriormente (punto 3.2 del presente trabajo) del año 2010; para el 2015 se redujo la pobreza en los habitantes un 25%. Por ello, es importante analizar si dicha disminución fue derivada de las actividades ejercidas por el gobierno municipal.

En este contexto, los aspectos de marginación y pobreza presentados en el municipio de Chiautla hasta el año 2015, se muestran detalladamente en el cuadro 23, sus respectivos datos estadísticos, destacando el nivel de rezago y/o pobreza en la población.

Cuadro 23.**Índices sintéticos e indicadores de rezago social del municipio de Chiautla**

Índices e indicadores	2010	2015
Población de 15 años o más analfabeta	3.77 %	2.72%
Población de 15 años o más sin primaria completa	15.36%	12.88%
Viviendas particulares sin drenaje ni excusado	1.33%	1.32%
Viviendas particulares sin energía eléctrica	0.83%	0.73%
Viviendas particulares sin agua potable	5.43%	6.51%
Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	47.36%	42.88%
Viviendas particulares con piso de tierra	4.88%	3.08%
Población en localidades con menos de 5000 habitantes	60.58	62.43%
Población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	47.22%	29%
Índice de marginación	-1.115809	-1.19418
Grado de marginación	Bajo	Bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	2.131	2.165
Lugar que ocupa en el contexto estatal	75	84
Grado de rezago social municipal	Muy bajo	Muy bajo
Población en Pobreza extrema		8.59%

Fuente: Elaboración propia con base a la SEDESOL, 2013 y CONAPO, 2015.

Chiautla no cuenta con un alto grado e índice de rezago ni pobreza en su población hasta el año 2015, según los datos marcados con rojo, son bajos y los habitantes, no presentan un alto índice de analfabetismo, además se presenta un aspecto importante: los habitantes no cuentan con suficientes oportunidades de trabajo que les generen mayor cantidad de ingresos. Aunque se hayan presentado estos datos estadísticos, más adelante se realizará una comparación de éstos, con los resultados obtenidos en esta investigación.

Durante esta administración, también se hace referencia a los logros obtenidos en materia de desarrollo económico, que de forma general se muestran a continuación:

En materia económica, se han coadyuvado esfuerzos con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), así como con el sector privado, dando atención a 181 buscadores de empleo, de los cuales 52 fueron canalizados a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través del portal de empleo y clasificándolos por perfil laboral, así mismo, 62 fueron canalizados a la industria privada a través de ofertas acordadas con la Dirección de Desarrollo Económico Municipal y que corresponden a la Región 1. Por lo que se ha logrado

colocar a 67 *chiautlenses* en una oferta laboral estable (1° INFORME DE GOBIERNO MUNICIPAL, 2013: 125).

El gobierno se ha enfocado al tema de generación de empleos, para los habitantes del municipio en materia de economía; ya que en Chiautla no existen empresas que ofrezcan empleos, y como se sabe, la gente en su mayoría se dedica a la agricultura, por ende, no existe una buena economía en la población. En materia de desarrollo social, se dio apoyo a los habitantes de Chiautla, mediante programas federales, estatales y municipales; entre los cuales están: Fomento al autoempleo; Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa; Créditos a grupos solidarios; 65 y más; Oportunidades, entre otros (Ibíd. 2013).

De esta manera, los programas sociales sirven como una obligación, en particular, de los ámbitos de gobierno, que tienen para con los ciudadanos, sobre todo para aquellos que presentan mayor vulnerabilidad en materia de salud, alimentación, educación y vivienda. En este espacio, el gobierno municipal tendrá como propósito, disminuir las adversidades en la población; siendo los programas, la principal técnica de acción de esta administración, para impulsar el desarrollo social.

En este orden, se efectuará el proceso de análisis que se pretende realizar, con base en los resultados obtenidos en desarrollo donde incluyen los aspectos de educación, salud, seguridad, pobreza y empleo; observando si han repercutido de manera positiva a la población del municipio.

3.2.1 Método de trabajo

En el proceso de planeación, el gobierno municipal debe integrar la participación de los habitantes, ya que son ellos quienes eligen la determinación del ayuntamiento; y en caso de algún rechazo o incumplimiento de alguna demanda social, pueden abogar e inferir sobre las decisiones que tome el gobierno municipal, hasta lograr su bienestar. Para el presente trabajo, se realizará, una revisión documental que integra entrevistas y encuestas realizadas a ciudadanos y responsables de algunas

direcciones de la administración municipal 2016-2018; como lo son la Dirección de Desarrollo Social; la Dirección de Desarrollo Económico, Secretaría de Ayuntamiento y Autoridades Auxiliares.

Como primer punto, comparten en la entrevista dichos administrativos, que el municipio de Chiautla presenta como problemática y demanda social la falta de empleo; aumento de obras públicas; pobreza y mayor seguridad. Asegurando, que trabajan en conjunto para erradicarlos.

Al revisar las atenciones ofrecidas por las direcciones, según las demandas presentadas; los responsables del impulsar el desarrollo social y económico del municipio; mencionaron de manera generalizada que detectan como principal problemática el rezago social y la pobreza en las comunidades de Amajac, San Lucas, Tlaltecahuacán, Nonoalco, Ixquiltán, La Concepción, La Guadalupe y San Bartolo; rescatando como no vulnerables principalmente a las comunidades de San Andrés (por la cercanía con municipios con mayor desarrollo), Chimalpa (por la cercanía con el municipio de Chiconcuac, donde su principal generación de empleo es el comercio) y Tepetitlán (por generar ingresos propios ya que se dedican a la elaboración del pan).

En cuanto a las medidas preventivas que utilizan para garantizar el funcionamiento de lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal en materia de desarrollo social y económico, mencionan que potencializan al municipio a través de políticas públicas que otorguen a la población una mejor calidad de vida, sin embargo, será más adelante donde se compruebe si efectivamente se ejecutaron dichas políticas; tomando como referencia los objetivos plasmados en el PDM.

Cabe mencionar, que la Dirección de Desarrollo Social y la Dirección de Desarrollo Económico, tienen un papel importante en la formulación del Plan de Desarrollo, ya que se encargan de enviar las propuestas/aportaciones necesarias mediante un marco lógico, estableciendo aquellos objetivos que pueden ser alcanzables a realizar, los cuales describen brevemente como erradicar la pobreza y otorgar más apoyos existenciales a los habitantes que lo requieran. En este

contexto, al entrevistar a dichos directores, indican que algunos de los elementos que consideran necesarios para impulsar el desarrollo en el municipio, son: la participación ciudadana, de esta manera, las personas les hacen saber a las autoridades municipales sus quejas y demandas, logrando posibles soluciones que ayuden a atenderlas; y otro elemento más es la corresponsabilidad de la ciudadanía para con los apoyos recibidos por las autoridades, así la población deberá colaborar para efectuar su desarrollo socioeconómico.

La determinación de métodos o técnicas para garantizar un desarrollo en Chiautla, el director de desarrollo social comenta que son todos aquellos generados a través de la promoción y difusión de los programas sociales y el diseño de políticas públicas; con lo cual se observa que carecen de conocimiento de herramientas con las cuales podrían basarse para que realmente exista un desarrollo en el municipio. Esto no quiere decir que lo mencionado por el director no sea válido, más bien es insuficiente, ya que un desarrollo no sólo se logra otorgando apoyos de los programas sociales, sino que también es necesaria la creación de estrategias que involucren a la población e instancias del sector federal y estatal, así como generar empleos; de esta manera trabajando en conjunto se puede lograr un desarrollo pleno.

Además, llevan a cabo un manual de operacionalización en el cual establecen los siguientes puntos:

- Árbol de problemas. Indica los problemas principales que presenta el municipio: rezago social y pobreza.
- Árbol de objetivos. Indica los objetivos primordiales a alcanzar: generación de ingresos y mayor oferta de programas sociales.
- FODA. Indica la situación en cuanto a fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que presenta el municipio.

Incluso, el director de Desarrollo Social ejecuta un diagnóstico propio, que le permite garantizar los objetivos del Plan de Desarrollo; en él muestran las actividades realizadas por la dirección, las comunidades en las que se llevaron a

cabo; el día y la hora; regularmente suele realizarlo de manera trimestral. En este contexto, el secretario de ayuntamiento, señala que para dar cumplimiento a lo establecido en el PDM, realiza una programación y un plan estratégico, en colaboración con los responsables de Protección Civil y Desarrollo Urbano; cabe mencionar que el secretario no indicó ni mostró cuál es ese diagnóstico y plan estratégico que menciona en la entrevista, por lo que deja en duda su credibilidad, sin contar que en ningún momento estas autoridades incluyen la participación ciudadana, siendo este un elemento importante para alcanzar el desarrollo social y económico en el municipio.

La participación ciudadana permite entender el entorno de la población, sus necesidades y aquellos problemas que le aquejan; posteriormente se toman en cuenta para formular el Plan de Desarrollo Municipal, mismo que permite establecer prioridades, objetivos y estrategias, para generar un impacto positivo en la sociedad. Sin embargo, la administración de Chiautla del período 2013-2015, no cumplen en su totalidad con estos propósitos; aunque trabajan para la población, aún les falta una estrategia adecuada en la que integren a las personas y permitan tomar sus opiniones y considerarlas para la toma de decisiones; esto podría ser efectivo para la generación de empleos, mismo problema que presenta el municipio.

Un claro ejemplo, es lo que mencionan el director de desarrollo social, el de desarrollo económico, el secretario de ayuntamiento y autoridades auxiliares; quienes afirman que se lleva a cabo un Consejo Ciudadano, es decir una reunión considerada como espacio para los habitantes de Chiautla, en el que expresan sus inquietudes, problemas y demandas sociales, en donde se encuentran presentes autoridades de los ámbitos municipal, estatal y federal, así como el cuerpo policiaco y protección civil. Aunque existe este espacio, donde escuchan las inquietudes de la población; las autoridades municipales no se enfocan estratégicamente a erradicar las problemáticas existentes; muestra de ello, es que a cada responsable que se entrevistó, hablan en su mayoría, de dar mayor oferta de programas sociales, esto no quiere decir que se esté actuando de manera equivocada; más bien, no es

lo suficiente para que Chiautla pueda verse como un municipio con un alto nivel de desarrollo social y económico.

Para que Chiautla, pueda mostrar un alto nivel de desarrollo socioeconómico en su población, es necesario impulsar todas esas características positivas que posee, y estar en sincronía con las demás autoridades federales y estatales pertinentes. Ante esto, el director de Desarrollo Social indica que la colaboración entre los tres sectores de gobierno es buena y organizada, pero existe un problema con los habitantes de Chiautla; y es que la gente se vuelve un tanto egoísta, y piensa que los gobiernos deben cubrir su sustento económico, y no recuerdan que sólo es una ayuda más que el gobierno les ofrece, sin poder cubrir sus necesidades en su totalidad.

Por su parte la delegada principal de la comunidad de San Juan, señala que el municipio cuenta con los servicios, apoyos y estancias necesarias para impulsar el desarrollo; sin embargo, aún hace falta la decisión de los habitantes, ya que muchos de estos elementos no son utilizados correctamente; y considera pertinente, que la población se haga partícipe de todas las actividades organizadas por la administración municipal, y de lo establecido de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal.

Por su parte, el secretario de ayuntamiento de Chiautla, expresa que el municipio, presenta un desarrollo socioeconómico (sin mostrar datos estadísticos) debido a que la administración ha llevado a cabo las actividades planteadas en el PDM, y aquellas que ya han sido ejecutadas en administraciones pasadas, dando continuidad y seguimiento de cada una de ellas; se ha considerado al municipio como la mayor prioridad; se ha conseguido una buena relación con el gobierno federal y estatal y se han realizado carpetas de gestión para solicitar recursos que impulsen el desarrollo de Chiautla. Además, cuenta que la población se ha mostrado satisfecha por otorgarles diversos apoyos; ya que no se ha suscitado ningún tipo de inconformidad o manifestación alguna por parte de los ciudadanos. Indicando que para tener un alto desarrollo socioeconómico, es necesario aún consolidar las obras en materia de infraestructura.

Y terminan mencionando, que es preciso que el sistema no se corrompa y para hacer cumplir los objetivos del Plan de Desarrollo, es importante revisar, seguir y controlar las actividades planeadas, así como evaluar a todos los integrantes del cabildo y autoridades auxiliares; y posteriormente sancionar a toda autoridad municipal que no entreguen el informe de metas alcanzadas y actividades realizadas. Siendo esta iniciativa pertinente y posiblemente eficaz; sin embargo, falta analizar los resultados obtenidos para el bienestar y desarrollo de la población del municipio de Chiautla, que en el siguiente apartado se mostrarán.

3.2.2 Análisis integrado

Para realizar el análisis integrado sobre la planeación del desarrollo en el municipio de Chiautla, se debe considerar diversos factores: la perspectiva económica del municipio; los resultados obtenidos en materia de educación, salud, seguridad, pobreza y empleo; los aciertos y errores de la administración del período 2013-2015 con base en las etapas de la planeación; y la relación de dicha administración con las instituciones y autoridades correspondientes, encargadas de conducir el desarrollo socioeconómico del municipio de Chiautla.

La perspectiva económica de Chiautla, de acuerdo al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y el Consejo Estatal de Población (COESPO), indica que la población hasta el año 2015, cuenta un 50.3% económicamente activa, y un 49.7% no activa. Y dentro del porcentaje activo; un 66.4% son hombres, y el 33.6% son mujeres. Mostrando de esta manera a Chiautla, como uno de los municipios del Estado de México, activo económicamente. Generando ingresos propios desempeñando diversas actividades, tales como la producción del maíz y elaboración de pan tradicional, además de trabajar en municipios colindantes con mayor nivel de desarrollo socioeconómico.

Aunque, es notoria la participación económica de los habitantes de Chiautla; el municipio aún se encuentra por debajo de municipios como Texcoco, Ecatepec, o Naucalpan que tienen mayor porcentaje de actividad económica. Por lo que es

necesario, crear novedosas estrategias y políticas que ayuden a incrementar los ingresos de los ciudadanos. Una vez creadas dichas estrategias, también es obligatorio que las autoridades correspondientes las ejecuten, se lleve un control y seguimiento continuo de ellas, para observar que índice se ha alcanzado, si son correctas o si es necesario modificarlas o cambiarlas; todo ello, en sincronización con instancias del sector federal y estatal.

Cabe mencionar que la administración 2013-2015, elaboró algunos objetivos interesantes, plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal, como lo fue el gestionar en colaboración con las instancias correspondientes, para crear un parque industrial que genere empleos en Chiautla, considerando las afectaciones que se pudiesen generar en el municipio. Sin embargo, esto no se llevó a cabo, y no hay registros de que se haya aprobado o siquiera tomado en cuenta. Este objetivo hubiese podido fomentar el crecimiento económico, ya que se integraría en un espacio, todas las actividades mencionadas anteriormente, a las que se dedican los habitantes, y un mercado comercial; sin la necesidad de integrar a tantas empresas, para que no exista un alto nivel de contaminación.

Por tanto, las acciones ejecutadas en materia económica, por la administración municipal del período 2013-2015, han sido pertinentes, pero no cumplen en su totalidad con lo establecido en el PDM. No obstante, han continuado con la línea de acción de administraciones pasadas, que ha permitido mantener los índices de economía en la población.

Un último factor a considerar, son los censos que se realizan por instancias como el INEGI, COESPO y la CONAPO, para obtener datos estadísticos en materia económica, ya que pueden ser insuficientes. Como se conoce, los censos se realizan cada 5 años, pudiéndose realizar de manera constante, a modo de estar actualizados y sin presentar error alguno. Así se obtendrían mejores resultados que ayuden a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Chiautla y sobre todo conducirían a un crecimiento económico.

En cuanto a los resultados obtenidos y mostrados en la presente investigación, en materia de educación, se observa que han sido pertinentes, ya que se consiguieron algunas becas que permitieron a jóvenes y niños continuar con sus estudios, pero no son los suficientes, siendo un total de 238 becas, considerándolas como pocas, cuando la población estudiantil va más allá de un 42% del total de la población. Otros más que destacan son: las entregas de equipos de cómputo a algunos de los estudiantes con alto rendimiento académico; realizaron infraestructuras para la creación y remodelación de instancias educativas en varias de las comunidades del municipio, y firmaron convenios para crear clases académicas en los niveles de alfabetización, primaria y secundaria; así como la difusión y ejecución de programas sociales.

Lo anterior, es lo más significativo en cuanto a resultados en educación; sin embargo, se considera que son resultados escasos, más allá de dar becas y crear instancias educativas para posteriormente remodelarlas; es indispensable crear ideas que motiven en un 100% a los niños y jóvenes para que estudien y alcancen nuevos niveles de profesionalización; quizás con pláticas diarias y actividades didácticas con psicólogos o expertos en el tema, donde ayuden a los estudiantes a entender el entorno global, las circunstancias en las que toda la humanidad se encuentra inmersa, hasta lograr que culminen los estudios superiores, y posteriormente llevar a cabo lo aprendido para apoyar a aquellas personas que en su momento lo necesiten.

Por lo que se deduce, que esta administración cumple en su mayoría con los lineamientos derivados de los manuales y reglamentos, así como del PDM; no obstante, las condiciones operativas se ven limitadas, debido a la falta de información y profesionalización del personal de la administración 2013-2015, ya que los responsables de aumentar los índices educativos, no están especializados en el tema, cuentan con profesión, pero no tienen ninguna experiencia en educación. Aunque es importante aclarar, que según datos estadísticos de la CONAPO, (ya mencionados), Chiautla presenta para el año 2010 una población analfabeta del 3.77% y para el año 2015 sólo un 2.72%; disminuyendo el índice y

afirmando de esta manera, el cumplimiento de lineamientos por parte del ayuntamiento de dicho período. Así, se conoce que no se han generado nuevas estrategias, pero han mantenido a la población en un promedio regular en materia de educación.

En el tema de salud, se conoce que el ayuntamiento 2013-2015 realizó campañas y jornadas de salud en todas las comunidades del municipio, integraron programas sociales que mejoraron la salud de los habitantes, adquirieron una ambulancia para el servicio de cualquier habitante que lo requiera, y crearon un hospital llamado “Hospital de la Mujer”, y como bien lo dice su nombre, se creó para atender a cualquier mujer que lo necesite, siendo o no habitante de Chiautla. Además de incluir un mayor número de habitantes al programa Seguro Popular; resguardando de esta forma, la integridad y salud de las personas. En este indicador, la participación de la administración municipal ha sido efectiva y solidaria, puesto que realmente se enfocó a las necesidades y demandas que la población presentó y solicitó en su momento; y se dio cumplimiento a los objetivos del Plan de Desarrollo; por lo que no hay criterio alguno que presentar en este aspecto.

En términos de seguridad, los resultados que se destacan son: los exámenes de control y confianza, y capacitaciones realizados periódicamente a los elementos de Seguridad Pública Municipal; hicieron convenios con instancias de seguridad estatal y federal, para realizar operativos al transporte público, particulares y motos; adquirieron camionetas, cuatrimotos, cámaras de vigilancia y botones de pánico que se instalaron en cada comunidad; y por último, crearon los Concejos de Seguridad, mismos que como se sabe, son reuniones en las que participan todos los integrantes del cabildo, autoridades estatales y federales, y público en general; donde se escuchan y atienden las demandas de la población. Este último punto, es de relevancia, ya que permite a la administración municipal saber, si los habitantes se encuentran satisfechos con las acciones ejecutadas periódicamente en el municipio, así corrigen o implementan nuevas estrategias que permitan brindar seguridad a los pobladores.

Cabe mencionar que, durante las entrevistas realizadas a algunos habitantes de la comunidad de San Juan, al cuestionarles si se sienten tranquilos al salir por las calles en el municipio, aseguraron que sí, ya que observan que los policías municipales y estatales realizan rondines continuamente, sobre todo en lugares oscuros y avenidas principales; por lo que afirman que cumplen con lo solicitado. De esta manera, en términos de seguridad, la administración 2013-2015, ha cumplido con cada objetivo plasmado en el Plan de Desarrollo Municipal. Sin embargo, es preciso indicar que una limitación que tuvo la administración, fue el escaso cuerpo policiaco, mostrando una debilidad. Además, de que a los policías municipales se les redujeron funciones que eran propias del municipio, otorgándoselas a la policía estatal.

Para el tema de pobreza, la administración municipal, destacó por otorgar dispensas a personas vulnerables como menores de 5 años, personas con alguna discapacidad, madres solteras y personas de la tercera edad. En este contexto, brindaron desayunos en todos los centros preescolares y escuelas primarias, con la integración de programas sociales encargados de erradicar la pobreza. La administración, aunque ha trabajado para disminuirla, realmente se ha enfocado más en los estudiantes y madres solteras. Sin embargo, falta considerar que existen menores sin la oportunidad de estudiar, madres solteras y personas vulnerables que aún no han tenido acceso a los apoyos que brindan los gobiernos estatal, federal y municipal; por cualquiera que fuese la razón. Por lo cual, es importante realizar un estudio de campo que permita a los integrantes del ayuntamiento, conocer la realidad del rezago social y económico que presentan cada comunidad del municipio de Chiautla.

Así, se podrá erradicar la pobreza y reducir los estándares y censos que instituciones como la CONAPO realizan; como el último realizado en el año 2015, donde se muestra que Chiautla presenta un 8.59% del total de la población, en pobreza extrema y con un grado de marginación bajo. Aunque los números no son preocupantes, tampoco quiere decir que sean los esperados, por tal motivo, el gobierno municipal tiene la responsabilidad de presentar datos con el mínimo

porcentaje de población con vulnerabilidad, en situación de pobreza o pobreza extrema. Lo que es destacado, es que no ha existido un aumento porcentual de pobreza en la población, por lo que se observa que la administración ha sido constante con las actividades ejecutadas.

En cuanto al tema de empleo, se ha mencionado que la administración municipal 2013-2015, ha trabajado insuficientemente ya que, durante este período, no lograron establecer nuevas estrategias que permitieran elevar la condición económica de los habitantes; además de que no cumplieron con todos los objetivos presentados en el PDM. Por tanto, se considera insuficiente su participación y colaboración.

De acuerdo con los resultados que obtuvo el gobierno municipal en el período 2013-2015 se mencionará el proceso de la planeación para efectuar el desarrollo socioeconómico de Chiautla; dando seguimiento a las etapas de la planeación. De esta manera, se indicará si existió eficiencia y eficacia en la planeación de la administración municipal para generar un desarrollo, además de señalar que elementos serían necesarios integrar y cuáles se descartarían. Para ello, se realizarán los siguientes cuadros:

Cuadro 24.

Etapas de Formulación

ETAPA	DEFINICIÓN	ACIERTOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2013-2015	ERRORES DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2013-2015
FORMULACIÓN	"Delimitación de objetivos y metas factibles de alcanzar, recursos, prioridades y políticas administrativas"(Antología de la Planeación en México, 1985: 90).	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de consultas ciudadanas para la elaboración del PDM. • Presentación de la metodología, objetivos y líneas de acción para la elaboración del PDM. • Identificación de las principales problemáticas del municipio, mediante un diagnóstico. • Integración de fichas técnicas que selecciona las demandas y necesidades de mayor prioridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de los órganos COPLADEM y COPLADEMUN, sustituyéndolos autoridades auxiliares como los delegados • Inexistencia del responsable de la planeación del desarrollo municipal

Fuente: Elaboración propia

Durante la etapa de formulación, la administración municipal realizó una metodología, donde se establecieron objetivos y líneas de acción plasmados en el

Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, para forjar el desarrollo del municipio; con base en el diagnóstico realizado (demandas y problemáticas de la población) y en las consultas ciudadanas realizadas. Cabe mencionar que, en ningún momento se instalaron los órganos COPLADEM y el COPLADEMUN para dar seguimiento, control y evaluación del PDM, que asegure su congruencia con los planes nacional y estatal de desarrollo.

Analizando el PDM, de acuerdo con el diagnóstico realizado en las 18 comunidades del municipio; a sus objetivos y líneas de acción, se observa que la administración municipal mantuvo congruencia entre las problemáticas y lo que se pretendía realizar, es decir, dio cumplimiento a los requerimientos y normatividad establecidos.

Aunque se entregaron los elementos solicitados para la elaboración del Plan de Desarrollo, particularmente por la Dirección de Planeación; el responsable de dicha dirección no continuó en su labor, dejando su cargo como director. Por lo cual, la administración tuvo que tomar medidas extraordinarias, en las que dejó el cargo, a un integrante del cabildo, ajeno en términos de planeación. Esta situación, pudo ser limitante para que la planeación del desarrollo en el municipio no fluyera como se esperaba; ya que se mostró insuficiencia de estrategias y técnicas. Cabe mencionar que, ante las demandas presentadas por los habitantes durante el período 2013-2015, en su mayoría se dio atención y solución a ellas, dando como resultado un bajo índice de pobreza y desempleo en la población. Dando por aprobada la etapa de formulación, obteniendo así más aciertos que errores:

Cuadro 25.

Etapa de Instrumentación

ETAPA	DEFINICIÓN	ACIERTOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2013-2015	ERRORES DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2013-2015
INSTRUMENTACIÓN	"Conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias de un plan y programas sociales" (Antología de la Planeación en México, 1985: 90).	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de las líneas de acción plasmados en el PDM • Continuidad y constancia de acciones en materia de desarrollo • Cumplimiento de la promoción y difusión de programas sociales • Cumplimiento de informes de resultados denominado Manual de Operacionalización 	

Fuente: Elaboración propia.

Al dar cumplimiento, continuidad y constancia a las líneas de acción establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla, el gobierno municipal cumple con las características según la definición de formulación, dando como aprobada esta etapa. Encontrando sólo como limitación, la cuestión de especialización de los funcionarios del cabildo, ya que, después de las entrevistas realizadas a algunos de ellos, se encontró la falta de experiencia y conocimiento en el área del que son responsables. Sin embargo, fueron audaces, al solicitar capacitaciones al presidente municipal, y que éste se las otorgara.

Siguiendo estas estrategias, cualquier director puede ejecutar las acciones a corto plazo, establecidas en el bando municipal y en el PDM, siendo indispensable la capacitación continua de ellos, y la elaboración de bitácoras que comprueben lo ejecutado; mismos que cada director presentó durante los tres años de administración; teniendo como resultado la eficiencia de cada uno de ellos.

Cuadro 26.

Etapa de Control

ETAPA	DEFINICIÓN	ACIERTOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2013-2015	ERRORES DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2013-2015
CONTROL	Actividades encaminadas a vigilar la ejecución de las acciones de normatividad ya establecidas. De esta manera, radica en la detección y corrección de desviaciones e insuficiencias para que se cumpla con los lineamientos previos (Antología de la Planeación en México, 1985: 90).	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de bitácoras, manuales de operacionalización y cuadros estadísticos en los que se establece: árbol de problemas, árbol de objetivos, y un FODA. • Reuniones bimestrales con los integrantes del cabildo, tratando temas de metas alcanzadas, datos estadísticos de la población y actividades no programadas. • El control interno, es decir del cabildo es práctico. • Elaboración del Concejo Ciudadano mensualmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de la participación del director de Planeación en las actividades ya mencionadas durante el período comprendido. Por tanto, no hubo control ni seguimiento de las actividades realizadas por esta Dirección. • Inexistencia de los órganos COPLADEM y COPLADEMUN, para controlar y dar seguimiento a lo establecido en el PDM

Fuente: Elaboración propia.

Para llevar a cabo el seguimiento y control interno en el proceso de planeación, se hicieron manuales de operacionalización, bitácoras y cuadros estadísticos por parte de los funcionarios públicos, todos en coordinación con el presidente municipal, mostrándolos en las reuniones bimestrales. A su vez, se escucharon las nuevas inquietudes de la población en el consejo ciudadano, efectuado mensualmente; que de igual forma participa el cabildo en general. Logrando que el gobierno municipal, muestre avances positivos para un desarrollo socioeconómico en la población.

El control interno, muestra eficacia y eficiencia, se notó continuidad y progreso en cada actividad realizada, generando no sólo cumplimiento de metas, sino también un impacto positivo en la población. Cabe mencionar que, el responsable de la Dirección de Planeación no presentó datos, ni se le practicó ningún control, ya que como se conoce, no existió durante el período comprendido, y aunque no afectó a los demás integrantes del ayuntamiento, es necesario recordar que este es un elemento importante dentro de la administración que puede afectar la línea de acción de todos los demás funcionarios públicos.

Cuadro 27.

Etapa de Evaluación

ETAPA	DEFINICIÓN	ACIERTOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2013-2015	ERRORES DEL GOBIERNO MUNICIPAL 2013-2015
EVALUACIÓN	"Es cotejar previsiones y resultados mediante actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y programas en un lapso determinado" (Antología de la Planeación en México, 1985: 90).	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación semanal y semestral a todas las direcciones del ayuntamiento. • A nivel municipal, la Secretaría Técnica evalúa al cabildo. • A nivel estatal, el INAFED y el IAPEM evalúan al cabildo • Actualización del panorama municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia del COPLADEM y COPLADEMUN para evaluar al PDM y a la propia administración municipal

Fuente: Elaboración propia.

Para conocer la magnitud en términos cualitativos y cuantitativos, de los resultados obtenidos del proceso de planeación, es indispensable realizar una evaluación. En este contexto, se sabe que, el artículo 38 indica que "las dependencias, organismos, entidades públicas, unidades administrativas y servidores públicos; deberán realizar la evaluación a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas, así como la mejora de los indicadores de desarrollo social y humano" (Ley de Planeación, 2001:17).

De esta forma, era necesario que los órganos COPLADEM y COPLADEMUN, evaluaran a la administración municipal y al PDM; sin embargo, esto no ocurrió, sin saber los motivos, pero existieron otras instancias que se encargaron de efectuarla, siendo el INAFED y el IAPEM a nivel estatal, quienes se encargaron de cuestionar y solicitar los efectos obtenidos y la congruencia de éstos con los objetivos del PDM. A nivel municipal, fue la Secretaría Técnica quien también evaluó al cabildo, teniendo como resultado un mayor cumplimiento de obligaciones y responsabilidades.

En conclusión, se muestra la aprobación de las etapas de la planeación, dentro de los lineamientos ejecutados por el gobierno municipal; ya que fueron precavidos,

organizados y constantes ante las demandas y problemáticas presentadas en el municipio de Chiautla. Deduciendo un cumplimiento con la normatividad (Plan de Desarrollo Municipal, Bando Municipal y Ley de Planeación) y con las acciones ejecutadas generando un bienestar social. Sin embargo, en términos de desarrollo, se muestra la falta de estrategias para generar empleos y minimizar los índices de pobreza en la población, aunque recordando los datos estadísticos mostrados anteriormente, mantienen al municipio con un bajo rezago social. Pero no por ello, se debe bajar la guardia, es obligatorio que los futuros gobiernos disminuyan los índices, y no sólo equilibrarlos o mantenerlos.

Por otro lado, es forzoso sancionar fuertemente a aquellos funcionarios que no cumplan con los requerimientos solicitados, y como en esta administración se presentó esta situación en la dirección de Planeación; se tuvo que tomar medidas extremas que permitieran culminar satisfactoriamente con la administración. Por ello, fue importante analizar el proceso de planeación y sus etapas, ya que es donde se fijan con exactitud los objetivos, metas y líneas de acción, a partir de las demandas sociales y del proyecto político del gobierno municipal, obteniendo el conocimiento de los avances y resultados en materia de desarrollo social y económico.

CONCLUSIONES

Esta investigación presentada, da cumplimiento con lo establecido en el planteamiento del problema de la presente investigación, donde se indicó que se analizaría la planeación del desarrollo de Chiautla, con base en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015; y con los objetivos trazados por la administración e indicadores socioeconómicos efectuados. Con la finalidad de conocer los resultados y efectos obtenidos medidos en los grados de eficacia y eficiencia.

En cuanto a la hipótesis, se comprobó que se presentó un moderado desarrollo en el municipio de Chiautla, reflejados únicamente en los aspectos de seguridad y salud, quedando insatisfacción en generar empleos, impulsar la calidad educativa y erradicar la pobreza de sus habitantes. Y para sustentar estas afirmaciones, se hizo revisión de la práctica del término planeación utilizada a su vez, como técnica para efectuar objetivos y metas. Se estudió el marco legal como lo fue la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismos que sirvieron para detectar aciertos, errores y debilidades del gobierno municipal de Chiautla 2013-2015.

Con ello, también se muestra el cumplimiento de los objetivos expuestos en esta investigación siendo como objetivo general, conocer el desarrollo socioeconómico de Chiautla, mediante la instrumentación del PDM, en donde se investigó los lineamientos de este plan, las estrategias, los objetivos y líneas de acción. En cuanto a los objetivos específicos, se analizó la planeación municipal y el PDM, mediante el diagnóstico realizado del municipio; se señaló e indicó la normatividad (Ley de Planeación, Sistema Nacional de Planeación Democrática, etc.) En la cual se rige la planeación para el desarrollo de los municipios; y por último se compararon los resultados obtenidos durante esta administración, con los resultados de la administración 2009-2012, obteniendo un avance significativo para el período estudiado.

Por otro lado, para la evaluación de la planeación efectuada en el municipio, se propone que no sólo sean instancias municipales las encargadas de evaluar al

gobierno de Chiautla, esto para prevenir disipaciones e irregularidades; sino que sectores externos como el COPLADEM, INAFED, IAPEM etc.; sean quienes se encarguen de controlar y evaluar en tiempos establecidos, los avances del proceso de planeación con el fin de fortalecerla y enriquecerla de conocimientos, ya que de esta forma, se brindará un pleno bienestar y desarrollo en la población.

Además, esta investigación sugiere que el control y la evaluación queden a cargo del COPLADEM fungiendo como agente externo, con la facultad de dar seguimiento a las acciones de los municipios, fortaleciendo el marco normativo en cuanto a la obligación de los mismos a cumplir puntualmente con el control y evaluación, tomando en cuenta las particularidades de cada municipio, y sin homogenizar como pretende hacerlo la creación de las Matrices de Indicadores por Resultados de la Secretaría de Finanzas obligando a los municipios a adaptarse a los objetivos y líneas de acción de las mismas, lo que se considera un error, pues no todos los municipios tienen las mismas necesidades que atender y no todos cuentan con las capacidades de desarrollo institucional para lograrlo.

En el marco normativo, se conoce la obligación de los sectores estatales y municipales de cumplir y hacer cumplir los objetivos y metas plasmados en el PDM y en el Bando Municipal. Por ello, se determina y sugiere la exigencia de que los funcionarios públicos cuenten con la profesionalización requerida, no siendo más, que contar con los conocimientos necesarios para cumplir con calidad sus funciones delegadas, y apliquen los métodos de las etapas del proceso de planeación pertinentes; para el reconocimiento del sistema de información estadística y de la generada por las áreas y su procesamiento interno para el manejo de la misma.

De esta manera, el conocimiento del proceso de planeación, el fortalecimiento del control, seguimiento y evaluación en el gobierno municipal, serán la clave que permita identificar los aciertos y errores del mismo. Así se contribuirá, a mejorar la práctica de gobierno, logrando una verdadera eficiencia en los servidores públicos.

Finalmente se concluye que, analizar la planeación para el desarrollo de los municipios suele ser indispensable, siendo un elemento que permite mostrar un

cambio significativo y positivo en la realidad social. Realidad que muestra una deficiencia en los ámbitos de gobierno y, por consiguiente genera, pobreza, desempleo, e inseguridad, pero sobre todo desconfianza social.

Por ello, la exigencia de una verdadera administración pública en un municipio, es fundamental para asignar y controlar los recursos necesarios que conlleve a una buena toma de decisiones, así como planear las acciones que logren efectuar un desarrollo social. En este contexto, la presente investigación tuvo la finalidad de colaborar con la administración pública, para fortalecer el proceso administrativo que manejó el gobierno municipal de Chiautla 2013-2015; mediante estrategias y un mejor seguimiento de las actividades planeadas, considerando siempre, mejorar la condición de vida de las personas y encontrar en la operacionalización, la racionalidad y optimización de los recursos humanos y económicos, la solución oportuna ante la presencia de cualquier tipo de problema.

BIBLIOGRAFÍA

- Basurto, Carlos y María Concepción, (2003): *“La planeación y desarrollo del municipio”*, Régimen jurídico municipal, Edit. Porrúa, México.
- Boisier, Sergio, (1999): *“Desarrollo local, ¿De qué estamos hablando?”*, Chile.
- Cabrero, Enrique, (2005): *“Acción Pública y Desarrollo Local”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2013): *“Análisis de la política del marco normativo, Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)”*, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2013): *“La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, México.
- Castellano Bohórquez, H., (2004): *“Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto”*, CENDES, Venezuela.
- CONEVAL, (2013): *“Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México”*, CONEVAL, México.
- Delgado Rodríguez, Miguel y Llorca Díaz, Javier, (2004): *“Estudios longitudinales: concepto y particularidades”*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, España.
- Donnelly, James H., (2002): *“Las organizaciones: comportamiento, estructura, procesos”*, Edit. Mc Graw-Hill, Chile
- Fayol, Henry, (1994): *“Administración Industrial y General: Principios de la Administración Científica”*, Ed. El Ateneo, España.
- Flores Rodríguez, Liliam, (2009): *“Desarrollo Local, concepto y particularidades”*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México.
- Font, N. y Subirats, Joan, (2000): *“Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España”*, Barcelona, España.

- Gaceta del Gobierno Mexicano, (2005): *“Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”*, México.
- Gaceta del Gobierno Mexicano, (2005): *“Plan de Desarrollo Municipal de Chiautla”*, México.
- Gibson, James L.; Ivancevich, John y Donnelly, James, (1994): *“Las Organizaciones: Comportamiento, Estructura y Procesos”*, Edit. Mc Graw-Hill, Chile.
- Gobierno del Estado de México, (2001): *“Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”*, México.
- Gobierno del Estado de México, (2013): *“Plan de Desarrollo Municipal”*, México.
- González Murillo Hernando, (2004): *“La planificación y gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad”*, en línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67540403>ISSN1657> consultado el 18 de octubre de 2017.
- Guillen López, Tonatiuh, (2016): *“Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia”*, Ed. INE, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública de España, (2008): *“Más ética, más desarrollo”*, Edit. Temas, México.
- Juárez Alonso, Gloria, (2013): *“Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial”*, Revista Líder, México.
- Koontz O´, Donell, (1984): *“Administración Moderna”*, Edit. Mac Graw-Hill, México
- Lavielle, Briseida, (2012): *“Avances y retos ante el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el diseño de sus programas”*, México.
- Lopera Echavarría, Juan Diego; Ramírez Gómez, Carlos Arturo y Ortiz Vanegas, Jennifer, (2010): *“El método analítico como método natural”*, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, México.

- Matus Romo, Carlos, (1987): *“Planificación y Gobierno”*, Chile.
- Mejía Lira, José, (1992): *“La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales”*, México.
- Millán Valenzuela, Henio y García Pérez, Martha Paola, (2016): *“Instituciones y desarrollo municipal: Un análisis multinivel”*, en línea: www.redalyc.org/articulo.oa?id=11149081004>ISSN1405-8421 consultado el 13 de diciembre de 2017.
- Newman, William H., (1974): *“Programación, organización y control”*, Edit. Deusto, España.
- Pedraza Flores, René y Villalobos Monroy, Guadalupe, (2009): *“Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico”*, en línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31112987002>>ISSN1665-0824 consultado el 14 de octubre de 2017.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, (1984): *“Introducción a la Administración Pública de México”*, Ed. INAP, México.
- Quiroz, Sara y Munguía, Gabriela, (2013): *“La competitividad de México 2013 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”*, México.
- Revista de Administración Pública, (1983): *“El Sistema Nacional de Planeación Democrática”*, Ed. INAP, México.
- Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, (2007): *“Planeación Democrática. Oportunidad y Desafío”*, en línea: <http://oai.redalyc.org/articulo.oa?id=2931003491>>ISSN0281-1294 consultado el 18 de octubre de 2017.
- Reyes Ponce, Agustín, (1979): *“Administración de Empresas”*, Tomo I. Edit. Limusa, México.

Reynoso Soto, Rosa María y Villafuerte Eudave, Miguel Ángel, (2003): *“Manual Básico para la Administración Municipal”*, IAPEM, Toluca, México.

Rodríguez Macía, Manuel, (2013): *“La cooperación municipal al desarrollo ante la crisis actual”*, en línea: www.redalyc.org/articulo.oa?id=32128446014>ISSN1575-0825 consultado el 13 de diciembre de 2017.

Rojas Soriano, Raúl, (2004): *“El proceso de la investigación científica”*, Edit. Trillas, México.

Ruiz, Ramón, (2007): *“El método científico y sus etapas”*, en línea: <http://www.index-f.com/lascasas/documentos/lc0256.pdf> consultado el 14 de enero de 2014.

Secretaría de Desarrollo Urbano, (2013): *“Planes de Desarrollo Urbano”*, en línea: www.portal2.edomex.gob.mx/sedur/planes_de_desarrollo/index.htm consultado el 01 de octubre de 2013.

Secretaría de Finanzas (2001): *“Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”*, México.

Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto (2015): *“Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018”*, México.

Secretaría de Gobernación, (2002): *“Antecedentes del INAFED”*, en línea: www.inafed.gob.mx/es/inafed/Antecedentes_del_INAFED consultado el 02 de junio de 2017.

Secretaría de Gobernación, (2013): *“La Administración y Reglamentación del Desarrollo Municipal”*, en línea: www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_administracion_y_reglamentacion_del_desar2 consultado el 03 de octubre de 2017.

Secretaría de la Contraloría del Estado de México, (2011): “*Funciones*” en línea: www.secogem.gob.mx/funciones.asp consultado el 01 de junio de 2017.

Sistema Nacional de Planeación Democrática, (1985): “*Antología de la Planeación en México*”, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.

Soto, María Reynoso y Villafuerte, Miguel Ángel, (2003): “*Manual básico para la administración municipal*”, Toluca, México.

Urrutia de la Torre, Francisco, (2013): “*¿Descuidar el corazón? Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Eje 3: México con educación de calidad*”, en línea: <http://oai.redalyc.org/articulo.oa?id=2708897001>ISSN0185-1284> consultado el 18 de octubre de 2017.

Villapaldo Ochoa, Ricardo, (2009): “*La planeación del desarrollo en México*”, México.