



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

---

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**“EL PROCESO DE PLANEACIÓN EN EL MUNICIPIO DE ATENCIO,  
PERIODO 2013-2015”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA  
RENATA IVONNE SÁNCHEZ ROJANO**

**DIRECTOR  
DR. EN U. MELESIO RIVERO HERNANDEZ**

**REVISORES  
M. EN G. Y A. P. MAYRA PATRICIA PÉREZ ROMÁN  
L. en C. P. y A.P. OSCAR GALÁN VIANA**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DICIEMBRE DE 2016.**

Texcoco, México a 05 Octubre de 2016

**M. EN C. ED. VIRIDIANA BANDA ARZATE  
SUBDIRECTORA ACADEMICA DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO  
PRESENTE**

**AT'N L. EN D. MARCO RODRIGO LÓPEZ GONZÁLEZ  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN.**

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "El Proceso de Planeación en el Municipio de Atenco, periodo 2013-2015" que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta la sustentante Renata Ivonne Sánchez Rojano, con número de cuenta 1124549 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo **continuar con la etapa de digitalización** del trabajo escrito.

**ATENTAMENTE**



**M. EN G. Y A.P. MAYRA PATRICIA  
PÉREZ ROMAN**

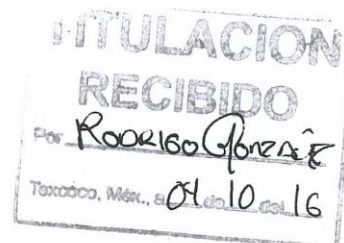


**L. EN C.P. Y A.P. OSCAR GALÁN  
VIANA**



**DR. EN U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ**

C. c. p. L. EN D. MARCO RODRIGO LÓPEZ GONZÁLEZ.  
C. c. p. DR. EN U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ  
C. c. p. RENATA IVONNE SÁNCHEZ ROJANO



## AGRADECIMIENTOS

El proceso de elaboración de esta investigación involucró siempre a personas constantes, perseverante y de gran conocimiento que contribuyeron al mejoramiento de la misma, con críticas constructivas, pláticas, opiniones, asesorías técnicas, y hasta apoyo moral.

A la Universidad Autónoma del Estado de México, por permitirme descubrir mi vocación del servicio público, y ser parte de su institución.

Merece mi más sentido agradecimiento mi director y profesor Dr. Melesio, quien estuvo siempre atento de los trabajos y avances, de quien recibí apoyo, orientación y quien tuvo siempre la disposición y empeño en la investigación.

Mi más grande admiración y agradecimiento a la profesora Mayra, por su comprensión y tiempo, su dedicación y empeño para desarrolla este trabajo, agradezco el mar de conocimientos que tiene para compartir.

Al profesor Oscar, por su dedicación y tiempo.

A mi compañera de aulas y de espacio laboral, gracias Vicky por tu apoyo en todo momento, por tu comprensión y ayuda.

A mi gran amigo y maestro, Lic. Noé, por abrirme las puertas al mundo de la administración y el servicio público, por sus conocimientos brindados y por las lecciones compartidas.

A mis padres, por su apoyo incondicional, por su esfuerzo, por su dedicación, por depositar su entera confianza, hoy no me queda más que agradecerles y seguir adelante por el camino adecuado al que me han impulsado seguir.

## **Dedico:**

A mis padres, para ustedes todos mis logros,  
todas mis medallas, todos mis escalones, todos mis triunfos,  
pequeños o grandes,  
todo es por y para ustedes, lo merecen.  
Porque son mi pilar, mi fuerza, mi motivo.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I. ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y LA PLANEACIÓN. ...	4
1.1 Organizaciones Gubernamentales .....	4
1.2 Elementos Constitutivos de la Planeación .....	14
1.3 Desarrollo Local.....	25
1.4 Autonomía Municipal. ....	28
CAPÍTULO II. MARCO CONSTITUTIVO DEL PROCESO DE PLANEACIÓN EN MÉXICO. ....	34
2.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	34
2.2 Marco Jurídico de la Planeación.....	41
2.3 Proceso de Planeación del Desarrollo Municipal.....	45
CAPÍTULO III. EL PROCESO DE PLANEACIÓN EN ATENCO 2013-2015. ....	50
3.1 Perfil Sociodemográfico del Municipio de Atenco.....	51
3.2 Diagnóstico Interno de la Administración Municipal.....	57
3.3 Diagnóstico del Proceso de Planeación 2013-2015.....	63
3.4 Fortalezas y Debilidades en el Proceso de Planeación.....	72
CONCLUSIONES .....	83
GLOSARIO .....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	91

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. CATEGORIA DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES...	8
CUADRO 2. MATRIZ SINTÉTICA DE CARACTERÍSTICAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA .....	18
CUADRO 3. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO .....	30
CUADRO 4. BASES LEGALES DEL DESARROLLO .....	42
CUADRO 5. PROPÓSITOS DE LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.....	46
CUADRO 6. DESCRIPCIÓN DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN .....	47
CUADRO 7. POBLACIÓN TOTAL, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE LA POBLACIÓN.....	53
CUADRO 8. COMPARACIÓN DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN.....	64
CUADRO 9. OBRAS DE ALTO IMPACTO .....	67
CUADRO 10. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA PLANEACIÓN .....	70
CUADRO 11. ETAPA DE FORMULACIÓN .....	73
CUADRO 12. ETAPA DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.....	75
CUADRO 13. ETAPA DE INSTRUMENTACIÓN .....	78
CUADRO 14. ETAPA DE CONTROL .....	80
CUADRO 15. ETAPA DE EVALUACIÓN.....	80

## **ÍNDICE DE ESQUEMAS**

ESQUEMA 1. Niveles y Etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática .....	37
ESQUEMA 2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.....	39
ESQUEMA 3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL	59
ESQUEMA 4. ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN.....	60

## **ÍNDICE DE GRAFICAS**

GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ACUERDO A OCUPACIÓN .....	56
GRÁFICA 2. POBLACIÓN POR NIVEL DE ESCOLARIDAD.....	57

## ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1. LOCALIZACIÓN REGIONAL DEL MUNICIPIO DE ATENCO.....	51
MAPA 2. COMUNIDADES DEL MUNICIPIO DE ATENCO .....	54

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. POBLACIÓN POR COMUNIDAD .....	54
TABLA 2. PERFIL TÉCNICO PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS .....	61



## INTRODUCCIÓN

Los principales objetivos de la acción del Estado son erradicar el hambre, el combate a la pobreza, garantizar los derechos sociales y universales así como democratizar la productividad (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016). En otras palabras el Estado tiene como objetivo principal lograr un desarrollo integral. Este trabajo de investigación gira en torno a conocer el proceso de planeación como herramienta del gobierno para plantear trabajos en sinergia y lograr tal desarrollo.

Las condiciones de desarrollo actuales demandan planes, programas y proyectos con un enfoque participativo, puesto que mediante la aplicación de esta metodología se identifican prioridades comunitarias y se diseñan las estrategias y acciones adecuadas para impulsar el desarrollo integral. Para obtener resultados favorables, la planeación debe partir del conocimiento pleno de la realidad y del contacto permanente con la población (Osterhaus, 1995).

Lo que se traduce al decir que es labor de la administración pública encaminar sus tareas para satisfacer los intereses generales de la ciudadanía. El ayuntamiento es una formación, que al igual que otras estructuras del Estado, existe para atender al buen camino que ha de obtener un municipio y sus comunidades gracias a las acciones que desarrolla durante su periodo de gobierno. Por lo tanto, la tarea de la planeación como actividad inherente a una organización es importante y fundamental para el ejercicio de acciones que causen un impacto en la población.

La pregunta que guía esta investigación se basa en conocer en qué condiciones normativas y operativas se llevó a cabo el proceso de planeación en el municipio de Atenco en el periodo 2013-2015. Es importante profundizar en el contexto de trabajo y desarrollo de las actividades de la administración estudiada respecto al marco jurídico, conocer lo que exhorta a las dependencias a cumplir con las leyes y de más reglamentos respecto de la planeación, ya que con base

en ello se puede formar un criterio de la importancia, razón de ser y capacidad de cumplimiento del marco.

El objetivo general de esta investigación consiste en examinar las condiciones normativas y operativas en las que se llevó a cabo el proceso identificando las fortalezas, debilidades y el grado hasta el que se ha llevado a cabo tal proceso, para proponer un modelo de proceso de control y evaluación que corrija las fallas del proceso a nivel municipal. El examinar el tenor del proceso contribuirá a conocer las fallas y debilidades, así como los aciertos para proponer un mecanismo que subsane las fallas y debilidades para fortalecer el proceso y sus resultados.

La hipótesis de esta investigación plantea que el proceso de planeación en el municipio de Atenco se realizó bajo los lineamientos precisos derivados de las leyes, manuales y reglamentos, sin embargo las condiciones operativas que desarrollan dicho proceso se ve afectado y limitado debido a la falta de información, profesionalización y conocimiento del personal de la administración 2013-2015.

Revisar qué tan relevante y qué tanta credibilidad tiene el proceso de planeación para el desarrollo municipal es importante, por lo anterior esta investigación se conforma de tres capítulos. En el primero se identifican los elementos constitutivos de la planeación, su contexto general y específicamente el municipal. Para ello se realizó una investigación documental del proceso de planeación, sus etapas, características, alcances y de más elementos que le constituyen, para conocer la importancia en el desarrollo de las actividades del gobierno municipal.

El segundo capítulo se refiere a la descripción del marco constitutivo de la planeación, en donde se hace una revisión al marco jurídico de la planeación a nivel municipal. Es imperante conocer sus facultades, delegaciones, el grado de autonomía y capacidad para llevar a cabo las tareas municipales, ya que bajo el cumplimiento de ello, se determina su importancia y grado de cumplimiento.

En el tercer capítulo se desarrolla el análisis del proceso en el periodo actual, llegando al momento de identificar en qué condiciones se desarrolla el proceso de planeación detectando fallas y debilidades logrando un análisis exhaustivo gracias a un trabajo de campo amplio y una revisión documental del archivo del área de planeación y su contexto normativo.

# **CAPÍTULO I. ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y LA PLANEACIÓN.**

Se comienza por describir la teoría de las organizaciones; se aborda el tema de la planeación a través de esta teoría, ya que toda organización es inherente a las actividades de la planeación según Martner (1994). De acuerdo a la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires (DGCE), considera a esta teoría como el campo del conocimiento humano, que se ocupa del estudio de una forma de agrupamiento de los seres humanos. Se entiende por ende, que el hombre como parte de una organización, trabaja en conjunto en la búsqueda de resultados satisfactorios, y que la sociedad está compuesta por organizaciones que atienden a las demandas y necesidades de la población.

Es de vital importancia que toda organización mantenga un panorama de los programas, estrategias, líneas de acción y actividades de las que ha de valerse para su ejercicio. Posteriormente se desarrollan los elementos constitutivos de la planeación tales como los principios y etapas que clasifica Martner (1994) y el tema del desarrollo y la autonomía municipal, entendiéndose que el municipio es una organización donde se desarrolla un proceso de planeación necesario para tener claro el camino que se ha de seguir para el logro de objetivos.

El objetivo al abordar este capítulo, es identificar al municipio como una organización gubernamental, el ente más cercano a la ciudadanía y el nivel de gobierno al que le compete atender las necesidades más próximas de la población. En este nivel de gobierno se cuenta con un camino establecido en pro de su existencia y los fines por los que debe subsistir.

## **1.1 Organizaciones gubernamentales**

Este apartado aborda la teoría de las organizaciones, haciendo un recorrido histórico para comprender su relevancia e importancia especialmente de las

organizaciones gubernamentales, clasificación a la que corresponde el ente estudiado, el municipio. Para comprender el funcionamiento de las organizaciones, primeramente se hablará del inicio de su existencia, así como su trascendencia en la historia y su importancia para el funcionamiento y satisfacción de bienes y servicios para la comunidad.

Desde los inicios de la vida humana, los hombres con el fin de satisfacer sus necesidades descubrieron las diferentes formas de trabajar para alcanzar objetivos comunes. Desde la prehistoria hasta las sociedades actuales que se han transformado con los avances tecnológicos, la importancia de la vida organizada se ha vuelto tan importante como compleja (DGCE, 2013). Las labores que se desarrollan en los Ayuntamientos con la finalidad de lograr mantener o avanzar hacia una vida estable y saludable necesitan del trabajo conjunto de varios elementos de su entorno, sin los cuales no es posible consolidar un esfuerzo que logre un fin que sea benéfico para la población.

“Toda la sociedad humana hace referencia a la organización para asegurar su adecuado desarrollo y la satisfacción de las diversas necesidades individuales y colectivas” (Cimmino, 1965: 171). La formación de grupos es un fenómeno cuyas manifestaciones se han tenido a lo largo de la historia de la vida del hombre. La asociación para la supervivencia y mejora del buen vivir, es un fenómeno inevitable, es tan simple como decir que durante el proceso de la vida, se nace, se es educado y se trabaja dentro y para una organización.

Desde el inicio de la vida humana, hasta los tiempos actuales, la dependencia del hombre a las diversas organizaciones en las que vive o se desenvuelve, pueden ser del Estado, del Gobierno, de las infinitas sociedades industriales y comerciales, de las organizaciones locales, sindicales y políticas, de las culturales, recreativas, etc. (Cimmino, 1965) son inherentes a la vida cotidiana, se manifiesta a través de ellas, y a través de ellas es posible satisfacer ciertas necesidades, inquietudes, objetivos y de más intereses.

Las manifestaciones de los variados tipos de organizaciones, se debe a los intereses y las diversas necesidades colectivas e individuales, dentro de ellas

cada individuo cede parte del interés propio para formar un consenso y trabajar por un mismo fin. Las organizaciones son diversas y complejas en tanto que las demandas de la ciudadanía y la pluralidad conflictiva y heterogénea de la sociedad aumentan. Munguía (2006) menciona que la razón de que existan organizaciones, es que ciertas metas sólo pueden alcanzarse mediante la acción concertada o la coordinación de esfuerzos de algunos grupos.

De esta manera, metas y objetivos pueden lograrse con mayor eficacia, pues la sociedad es cada vez más compleja y diversa, por lo que las organizaciones ayudarán a concretar las acciones, dirigidas a la satisfacción de necesidades de manera que todas las actividades que principalmente van dirigidas a la producción y prestación de bienes y servicios, sean planteadas coordinadas y controladas dentro de las organizaciones.

En este marco, la de existencia de las organizaciones en un país, ya sean organizaciones privadas o públicas y en los tres órdenes de gobierno son necesarias para la ayuda del desarrollo sostenible de acuerdo a Munguía (2006), pues la pluralidad y la diversidad de demandas cuidadas y la provisión de servicios son crecientes y diferentes en cada espacio, será tarea de las organizaciones dirigir acciones a fines concretos, bajo esta noción Morgagan quien menciona que:

Las organizaciones son empresas racionalmente integradas que persiguen metas comunes, la metáfora política nos anima a ver las organizaciones como amplias redes de gente con intereses divergentes que se reúnen por conveniencia. Las organizaciones son coaliciones y están hechas de coaliciones y la construcción de coaliciones es una dimensión importante de casi toda la vida de la organización (Morgagan, 1990:134).

Al igual que Munguía (2006), Morgagan (1990) está de acuerdo al mencionar que redes de personas con intereses diferentes se convencen de buscar la coalición y organizarse para lograr llegar a acuerdos sobre qué es lo que se va atender, qué casos merecen ser atendidos y cómo se tratarán. El concepto de coalición como señala Morgagan (1990) está presente en gran parte de la vida organizada, pues como se ha mencionado hasta el momento, las decisiones compartidas ayudaran a la pronta definición de acciones de cada una de las

organizaciones, lo que llevará a la agrupación en consenso a tomar decisiones que logren un desarrollo sostenible<sup>1</sup>.

Después de haber presentado algunas nociones de organización, su importancia en la vida social, y su inherente existencia en la vida humana, ahora se presenta la definición y trascendencia de las organizaciones gubernamentales, las cuales son el objetivo primordial, pues el ayuntamiento se encuentra dentro de esta tipificación. Es inexplicable que la vida gubernamental funcione si no es bajo un esquema claro, ordenado, con reglas y metas fijas que ayuden a su proceder:

Las organizaciones gubernamentales son organizaciones que pueden nacer predeterminadas en sus fines, su estructura y sus formas de funcionamiento. Sin embargo, como constructos sociales organizados, tienen su contexto particular, generan su propia lógica de acción, sus actores se desarrollan en un esquema de interacción, juegos y luchas de poder, con una especificidad propia (Cabrero, Arellano y Amaya, s/a: 138).

Por los diversos fines y formas de funcionamiento, de acuerdo con Cabrero, Arellano y Amaya (s/a), las organizaciones gubernamentales no son de ninguna manera homogéneas. Funcionan con un comportamiento multidimensional, que por una parte responden a una lógica global externa que es su referente de existencia y bajo la cual deben funcionar. Además de responder a esta lógica, la organización debe crear y contar con una misión clara, así como sus fines, a partir de instrumentos y circunstancias de su contexto reales bajo un esquema de actuación determinado pero no de imposición, pues cada organización atiende circunstancias diversas en contextos diversos.

En este entendido, una organización responde a una lógica externa que le demanda cumplir y cubrir parámetros de atención en diversos contextos, por lo tanto, si una organización no cumple su deber, se vuelve ineficaz y se considera a una organización eficaz cuando esta cumple con su única labor por la que fue creada, pues toda organización se crea de manera consiente y deliberada y se

---

<sup>1</sup>Desarrollo Sostenible: la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Asamblea General de las Naciones Unidas.

estructura en función de metas y objetivos que dan sentido a su funcionamiento (DGCE, 2013).

Es pertinente hacer una revisión de los diferentes tipos de organizaciones gubernamentales que existen para el funcionamiento de una sociedad, las cuales cubren diferentes contextos, tienen diferente estructura, objetivos y razón de ser. La tipología de las organizaciones gubernamentales tiene su punto de partida en la identificación de las siguientes variables de acuerdo a Richard Rose (1998):

- si los funcionarios son electos o designados
- el tipo de propiedad
- las formas de financiamiento de la organización

A partir de estas variables, Richard Rose (1998) señala 5 categorías de organizaciones gubernamentales:

**CUADRO 1. CATEGORIA DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES**

1	Organizaciones dirigidas por funcionarios elegidos, de propiedad estatal y financiada principalmente con ingresos fiscales.	Corresponde a los ministerios del gobierno central, lo que equivale a las diferentes secretarías de la administración pública federal.
2	Organizaciones dirigidas por funcionarios designados y de propiedad estatal, pero no financiadas principalmente con fondos públicos.	Se caracterizan porque son propiedad del gobierno y tienen directores designados por él. El mercado es su principal fuente de ingresos.
3	Organizaciones dirigidas por funcionarios designados, de propiedad gubernamental y financiada con fondos gubernamentales.	Dependen de la recaudación fiscal y no de los ingresos obtenidos en el mercado.
4	Organizaciones financiadas principalmente por el gobierno, o de su propiedad, pero dirigidas por funcionarios designados independientemente del gobierno	Corresponde a las organizaciones gubernamentales financiadas por el gobierno o de su propiedad.
5	Organizaciones periféricas	No son gubernamentales, sino comités asesores o consultivos, que se ocupan de proyectos específicos de alguna organización gubernamental.

Fuente: Elaboración propia con base en Rose 1998.



De acuerdo al cuadro anterior que describe la categoría de las organizaciones; en general Rose define a las organizaciones gubernamentales como estructuras administrativas formales establecidas por leyes, dirigidas por funcionarios elegidos a través de procesos políticos y a través del voto de los ciudadanos. De acuerdo a la descripción de Richard Rose el tipo de organización que servirá para el estudio del municipio es una organización dirigida por funcionarios elegidos de propiedad estatal financiada principalmente con ingresos fiscales. Dentro de este tipo de organización se administran recursos públicos y los bienes bajo su responsabilidad son propiedad del gubernamental y dentro del nivel municipal el trabajo desarrollado se respaldado por los diferentes jefes de área.

La existencia de una organización se debe a la necesidad de cubrir demandas y atender a diferentes tareas que mantengan estable ciertas variables de la sociedad, así como las diversas carencias y de cubrir bienes y servicios que demanda una sociedad. Para ello, una organización menciona Rose (1998) depende de otra para su funcionamiento, sus facultades y atribuciones, por lo tanto las acciones gubernamentales irán ligadas, coordinadas y encaminadas hacia un mismo sentido y dirección. En ello se rige la existencia y naturaleza de las organizaciones, aun con limitaciones que se van generando a lo largo de la existencia de las mismas.

Al respecto de la existencia de una organización, Weber (1947) menciona mediante su teoría de la burocracia, que las metas organizacionales no ocurren por azar, sino sobre la base de planes, programas y tareas establecidas. En cualquier organización, las metas se plasman mediante las labores de planeación y programación, que dirigirán el actuar en conjunto de la organización, dando un papel a desempeñar a los integrantes de ella y que en cierto plazo comience a cubrir los rubros para los que trabaja.

El trabajo de una organización gubernamental será entonces crear vínculos de acción encaminadas a atender las necesidades de la sociedad. "Coordinando gran número de acciones humanas, la organización crea un poderoso instrumento

social que combina personal con recursos, uniendo en la misma trama a dirigentes, expertos, trabajadores, máquinas y materias primas” (Etzioni, 1968:1). Por lo tanto, una organización gubernamental conforma un todo coherente para su actuar. Esta actividad será tarea necesaria, especial e indispensable del actuar gubernamental para logara el desarrollo y bienestar de la sociedad. Para ello, la estructura de la organización debe ser fuerte, con principios de trabajo, objetivos, misión y visión encaminados a responder las demandas de la sociedad a la que atiende, además de capital humano que acceda a trabajar bajo esos principios.

Una de las particularidades de las organizaciones gubernamentales, es que funcionan de manera no lineal al igual que no son homogéneas. Esto se debe a la necesidad de acercamiento de las organizaciones con la ciudadanía para responder a las demandas, esta aproximación debe ser innovadora y adaptativa, pues con el paso del tiempo cambian las necesidades así como el contexto. Por ello se debe buscar constantemente la modificación de los patrones de acción para no caer en una inercia dejando al abandono las nuevas necesidades, las nuevas demandas, los nuevos movimientos de la sociedad para no ser una organización gubernamental ineficaz.

Hasta el momento, los autores antes mencionados, se encuentran encaminados hacia una idea general que articula que la creación y la necesidad de trabajar bajo una dinámica de organizaciones, dado por el objetivo de lograr una coincidencia y congruencia entre todas las organizaciones gubernamentales, con la mira de mismos fines para la población; bajo el mismo enfoque se encuentra Etzioni quien menciona que las organizaciones:

Están construidas de manera que sean las unidades sociales más efectivas y más eficientes. La efectividad real de una organización viene determinada por el grado en que realiza sus fines. La eficiencia de una organización se mide por el monto de los recursos empleados para producir una unidad de producción (Etzioni, 1986: 15).

La inherencia del gobierno con las organizaciones gubernamentales es inevitable, sin embargo la eficiencia y eficacia deberán ser cuestionamientos constantes hacia las mismas. Por lo anterior menciona Etzioni (1986) que el grado

en que una organización logra sus fines y la unidad de producción, son los puntos clave de su éxito.

Es importante en este momento mencionar el significado de gobierno y asimilar de manera más amplia la importancia de la dinámica de las organizaciones dentro de éste ámbito. Al mismo tiempo, se pone énfasis en el quehacer del recurso humano, es decir, el plano de las tareas que se encomiendan a las personas que conforman cualquier organización gubernamental. Para ello Hurtado menciona que:

Gobierno es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. El término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales (Hurtado, 2009: s/p)

Esta definición denota que es tarea del gobierno, bajo principios democráticos, estructurar y organizar el poder político, además de compartir responsabilidades con las diferentes instituciones gubernamentales y órganos legítimamente constituidos, esto no es más que un método para gobernar y para ello es importante contar con una estructura de trabajo operativo funcional y capaz de manejar la complejidad de la realidad social, como menciona Etzioni, los recursos humanos se encuentran entre los principales medios de que disponen las organizaciones para conseguir sus fines (Etzioni,1996: 3).

Dentro de las organizaciones gubernamentales se detona el trabajo conjunto y la interacción, así como la discusión y luchas de poder. Las luchas de poder son adheridas en el existir de las organizaciones, pero no para generar resultados productivos. A pesar de que como mencionan los autores anteriores, las organizaciones tienen predeterminados sus fines y formas de funcionamiento, anterior a esto, y durante la existencia de la organización, las luchas de poder por los diferentes grupos que se encuentran inmersos en las organizaciones están presentes y esto tiene que ver con la generación intereses y el interesante manejo de ellos.

La delegación de responsabilidades a entes legales y normativamente reconocidos y creados para el auxilio del gobierno que debe garantizar el bienestar y atención de las necesidades ciudadanas, es la idea más clara de la necesidad de la existencia de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, existe un problema latente, qué sucede cuando las organizaciones sufren un mal funcionamiento a causa del desempeño limitado dentro de su organización interna, o cuando comienzan a crearse intereses que desvíen el quehacer real de una organización, ante estas interrogantes, se deduce que el principal elemento que puede dañar la estructura y funcionamiento de una organización es el capital humano y la capacidad de manejar ser parte de una organización.

Etzioni (1986) menciona que el uso de recursos humanos es uno de los principales medios para conseguir los fines de la organización, y las personas que pertenecen a una organización gubernamental son establecidas por mecanismos y procesos políticos. De igual manera:

Para que una organización pueda cumplir el cometido que se propuso, es necesario que existan sistemas de actividades, caracterizados por una coordinación consiente y razonable, que al mismo tiempo cree expectativas fijas de comportamiento recíproco entre los miembros (DGCEA, 2013: s/p).

En este entendido, y tomando en cuenta que las organizaciones se vinculan entre sí, teniendo como fuente de funcionamiento otra organización mayor, o que obedece a un contexto externo, y que trabajan en conjunto, se deduce que cuando una organización no funciona de la forma en que se estableció, cuando la coordinación está debilitada, afecta el movimiento interno y por ende los resultados externos y comienza a convertirse en una organización ineficaz sin existencia razonable.

Por lo anterior es importante abordar el tema sobre el papel que tiene el recurso humano dentro de una organización, pues la hipótesis de esta investigación establece que el proceso de planeación en el municipio de Atenco se realizó bajo los lineamientos precisos derivados de las leyes, programas y reglamentos, sin embargo las condiciones operativas que desarrollan dicho proceso se ve afectado y limitado debido a la falta de información,

profesionalización y conocimiento del personal que conforma la administración 2013-2015.

Para hablar del recurso humano de una organización, se debe hablar acerca de la estructura organizacional, que ayudará a desarrollar la hipótesis de este trabajo. Blau describe a la estructura organizacional como “la distribución de las personas dentro de una organización en diferentes líneas entre posiciones sociales que influyen el papel de ellas en sus relaciones” (1974: 12).

Dentro de una organización, a las diferentes personas que la conforman se les asigna un lugar dentro del organigrama, en el que existe una jerarquía, así como tareas u oficios específicos que deben encaminarse a lograr un fin común. La estructura de la organización desempeña tres funciones básicas, primero las estructuras están para producir resultados organizacionales y alcanzar sus objetivos, segundo las estructuras están diseñadas para minimizar o regular la influencia de las diferencias individuales sobre la organización, y tercero las estructuras son el medio en el cual se ejerce el poder, es decir se determinan las posiciones que tiene poder, además son el medio en el cual se toman decisiones, y en el cual se llevan a cabo las actividades de la organización (Hall, 1983).

Se entiende que las estructuras se aplican para garantizar que los individuos se adapten a las exigencias de la organización y no al contrario. Según (Hall, 1983) existen organizaciones flexibles y severas, en este entendido tomando en cuenta al ayuntamiento como una organización en la cual la regulación de la estructura depende de la ideología que el mando alto tenga, existen lugares en la estructura los cuales abordan actividades controladas y dirigidas mientras que para otros el camino se encuentra abierto para su libre actuar.

En resumen, los cambios en la naturaleza de la sociedad han hecho que el medio social contemple y maneje de mejor manera las organizaciones, esto remite directamente a pensar en la aceptación del arte de la planeación, la coordinación y el control que se han desarrollado con el estudio de la administración (Etzioni, 1986: 2). Las actividades de la planeación, como parte importante de la vida de las organizaciones es el tema que se desarrolla en el siguiente apartado, entendiendo

y describiendo los elementos con los que toda estructura cuenta, principalmente al hablar de la planeación, así como los recursos financieros, materiales, humanos que deben coordinarse, destinarse y conformar de manera que la estructura interna de marche de manera lógica.

## **1.2 Elementos Constitutivos de la Planeación**

La sociedad actual se caracteriza por la diversidad de contextos y necesidades. La planeación como una acción adherida al gobierno es algo que no se puede dejar de hacer. En este apartado se desarrolla la importancia de la planeación para el alcance de metas dirigidas al desarrollo.<sup>2</sup>

Para el caso de esta investigación los términos de planificación y planeación, se presentan como conceptos sinónimos, se utilizarán de la misma manera para referirse a la planeación. La planeación consiste en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y números necesarios para su realización.

A continuación se presentan algunos conceptos de planeación, necesarios para comprender su importancia para el desarrollo. Álvarez (2004), menciona que la planeación, al igual que la organización, es una actividad natural del hombre, algunos sin embargo piensan que la planeación constituye un patrimonio del hombre moderno. Para hacerse viable y lograr sus fines y objetivos, la planeación, tiene siempre necesidad de tomar en cuenta las condiciones y limitaciones del contexto político económico y socio-cultural en que opera fortalece esta idea:

---

<sup>2</sup> En sentido descriptivo el desarrollo se identifica usualmente con el proceso de crecimiento económico, industrialización y modernización. En sentido normativo, una sociedad desarrollada es aquella cuyas instituciones establecidas, comprenden o se aproximan a lo que el proponente considera como fines valiosos. Boisier. El Desarrollo en su Lugar.

La planificación constituye la base que define los aspectos esenciales del funcionamiento de cada organización, al establecer los objetivos de ésta y la labor que deberán desarrollar cada una de sus partes integrantes para concretarlos (Aramayo, 2005).

Aramayo (2005) explica que la planificación es la base del funcionamiento de una organización, con el buen funcionamiento de una organización se verá prospero el actuar administrativo, y por lo tanto su resultado será benéfico para la ciudadanía y la causa que atienda. Cada organización tiene partes que funcionan en conjunto, y será necesario que para cada una de sus partes y el buen funcionamiento de la organización se planee la labor que desempeñará cada una haciendo más eficiente su cargo.

“La planeación ya no se entiende como una actividad unidisciplinaria y como responsabilidad exclusiva del gerente o administrador, sino como responsabilidad compartida” (Alvares, 2004: 9). Una responsabilidad compartida como menciona de igual forma Aramayo (2005), es necesaria, pues tanto el gobierno como la ciudadanía tienen la obligaciones de formar parte del proceso planeación, que finalmente será dirigida e instrumentada para beneficio de la población. Se puede hablar también de los diferentes actores que serán necesarios para emprender un proceso, es un trabajo conjunto que requiere actuación horizontal, por lo anterior se menciona que la planeación no es unidisciplinar, pues son diferentes actores con conocimientos diversos quienes apoyaran el proceso con fines específicos.

Mintzberg (2007) habla de la importancia de la planeación, menciona que sin planes, los administradores no pueden saber cómo organizar a la gente y los recursos, sin un plan, los administradores y sus seguidores tienen muy pocas probabilidades de lograr sus metas o de saber cuándo y dónde se están desviando de su camino. El control se convierte en un ejercicio útil.

En este sentido, la planeación como un instrumento del gobierno servirá para organizar y dirigir sus metas, recursos humanos, financieros y materiales, tomando decisiones que influyan en un futuro por el cual se planea. Todo el aparato administrativo trabajará bajo establecimientos y mecanismos establecidos

que se dirigirán al logro de acciones concatenadas; la planeación y el control serán la base para edificar ese camino.

A saber, existe una jerarquía de la tipología de la planeación, necesaria de describir para identificar el contexto en que desarrolla esta investigación. Como primer punto, se encuentra la planeación estratégica, la cual es la más amplia de la organización, es a largo plazo (lapso de 3 a 5 años) y concibe a la organización en un todo. Sus características son entre otras que proyecta a varios años, con efectos y consecuencias, abarca todos los recursos y áreas, se preocupa por trazar los objetivos a nivel organizacional, y representa el plan mayor al cual están subordinados los demás (Chiavetano, 1999).

En esta jerarquía y de manera esencial para este trabajo, se encuentra también la planeación operacional, la cual apoya la descripción del planteamiento de la hipótesis que se refiere a hablar acerca de la aplicación del proceso de planeación en el nivel de la instrumentación, la cual consiste en establecer claramente la aplicación del plan estratégico conforme a objetivos específicos.

La planeación operacional debe ser sencilla, fácil de entender para todos los participantes. Los planes operativos pueden variar desde cronogramas simples hasta planes complejos que señalan con detalle lo que tiene que suceder en fechas determinadas. Sus características principales son que proyecta para el corto plazo actividades por separado y se interesa por alcanzar metas específicas (Chiavetano, 1999).

La planeación operativa se dirige a niveles inferiores de funcionamiento dentro del nivel jerárquico de la estructura organizacional, no por ello, es menos importante que la estratégica, pues un nivel operativo en mal funcionamiento llevaría a un descontrol del todo, así como el rendimiento de la planeación global. La hipótesis de esta investigación menciona, de manera breve, que el proceso de planeación se ve afectado por el funcionamiento inadecuado de la parte operativa, y como se ha observado, el nivel operativo, es tan importante y más delimitado que el nivel estratégico, por lo cual se puede decir que el desempeño del nivel operativo determina los resultados de lo estratégico.



En resumen la planeación operativa en un proceso de ejecución y seguimiento de todos los planes asignando responsabilidades, definiendo políticas y normas de operación, diseñando procedimientos y métodos de trabajo (COPLADEM, 2016). Dentro del régimen administrativo, se encuentran los funcionarios nombrados por el ayuntamiento, por ejemplo, el tesorero, el secretario del ayuntamiento, y los directores y jefes de área, son los responsables de hacer operativos los acuerdos y decisiones del ayuntamiento así como las metas y objetivos plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal, así como los planes operativos anuales. Por ello, la importancia del nivel de desempeño del trabajo y compromiso de dicho nivel, pues a cada área que conforme la administración municipal se le encomiendan tareas específicas que deberán ser cumplidas de forma óptima.

El siguiente cuadro (No. 2) describe la planeación estratégica y la planeación operativa, con la intención de poder observar sus características y alcances, observando que la planeación operativa presenta énfasis en las labores de las áreas funcionales y departamentos de una organización, en este caso dentro de la organización municipal, las áreas operativas que le conforman las cuales trabajan para lograr un fin común, el bienestar de la ciudadanía.

**CUADRO 2. MATRIZ SINTÉTICA DE CARACTERÍSTICAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA**

Tipo	Horizonte Temporal	Alcance del Plan/Implicados	Elementos	Generalidad de los Objetivos	Orientación
Planeación Estratégica	Largo Plazo	Toda la organización  Énfasis prioritario en el entorno	Diagnóstico externo y/o interno Visión Misión Objetivos Estrategias	Mayor (generalidades): Directrices, grandes alineamientos y objetivos generales	¿Quiénes somos? ¿Para que existimos? ¿Qué hacemos? ¿En qué creemos? ¿A que aspiramos? Donde queremos estar en un plazo de 3 a 10 años ¿Dónde estamos? ¿Qué queremos lograr? ¿Cómo podemos llegar allí?
Planeación Operativa	Mediano y Corto Plazo	Sector o área funcional Unidades Operativas Departamentos Énfasis prioritario en aspectos internos	Proyectos Servicios Procesos Actividades Indicadores y medios de verificación Responsables Plazos Actividades Cronograma Presupuestos	Menor (específicos):  Objetivos específicos  Resultados	¿Qué haremos para llegar? ¿Cómo sabemos si lo hemos logrado? ¿Cuándo lo haremos? ¿Quién lo hará? ¿Qué recursos se necesitan? ¿Cuánto costará?

Fuente: Adaptación Personalizada de Paredes y Pérez (1994). En Planeación Estratégica y Planeación Operativa.

A diferencia de la planeación estratégica, en el nivel operativo se exige establecer una secuencia clara de las acciones o estrategias (corto, mediano y largo plazo), definir el rol de los actores clave en el proceso, especialmente los responsables de cada elemento del plan para no duplicar esfuerzos, busca mejorar la operación actual en su monitoreo (Paredes y Pérez, 11: 1994). Por lo tanto, dentro de la planeación operativa se ve de forma materializada las actividades que han de llevar al éxito los objetivos de la organización.

Dentro de la tipología de la planeación se encuentra también la planeación táctica, que consiste en efectuar planes a mediano plazo (anuales), se preocupa por alcanzar objetivos de departamentos específicos (Chiavetano, 1999). La diferencia entre la planeación táctica y la estratégica radica en que la primera abarca cada unidad de la organización por separado y la segunda en que abarca las tareas y operaciones específicas.

Después de la descripción de estos tres tipos planeación, resulta importante para esta investigación la utilización de la planeación estratégica en la administración pública, al contribuir a la elaboración de posibles escenarios en el presente con respecto al futuro, y por el diseño de estrategias en el presente que influyan y dirijan el futuro, terminando con los principios tradicionales, con los cuales, solamente se ponía atención en la forma de actuar en el mismo, de este modo, se evitaría actuar de manera imprevista ante los cambios que se presenten en tiempos posteriores (Menéndez y Becerril, 2005:7).

La importancia de la planeación estratégica, como la plantea Menéndez y Becerril (2005), es que cada vez se aleja más de la planeación tradición, la cual limita el actuar. La planeación estratégica plantea los objetivos finales de manera flexible, evoluciona con el tiempo ya que el contexto y las variables son cambiantes, permitiendo con esto que las organizaciones tengan la capacidad de adaptación necesaria para adecuarse a las distintas realidades o contextos sociales. Por tales motivos, este tipo de planeación facilita el actuar no solo de las organizaciones gubernamentales, si no todas las organizaciones que pretendan lograr objetivos de manera óptima, pues como ya se ha mencionado antes, éstas

obedecen a distintas realidades, necesidades y contextos diferentes lo que les obliga a mantener un movimiento constante y justo con los cambios y las demandas de la sociedad y lograr cierta flexibilidad en el actuar de la estructura operativa.

La planeación, según Martner tendrá como fin último la racionalidad<sup>3</sup> en el actuar del gobierno. Las posibilidades de elección de los tomadores de decisiones son complejas, pues dependen de las restricciones presupuestarias, técnicas, de personal y otras adicionales que se presenten en los diferentes contextos, por ello, planear para lograr objetivos claros racionalizando recursos y haciendo más eficaz y eficiente las acciones de la sociedad será una tarea constante.

La idea central de la planificación es la de racionalidad, este principio supone que dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir 'racionalmente' qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas (Martner,1994:8).

Adaptar el actuar de una organización gubernamental ante la diversidad de la sociedad y sus demandas implica planificar, lo que quiere decir: reducir el número de alternativas que se presentan a la elección a unas pocas compatibles, con medios disponibles. Menciona (Martner, 1994:8) que la planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras y que planificar es prever el futuro, descartar decisiones que no serán posibles y que posiblemente tengan un margen de error mayor que otras, tomando en cuenta el contexto, los recursos, tanto financieros, materiales, humanos y los medios de que se disponga para poder proceder en el actuar y evitar conflictos.

---

<sup>3</sup> La Racionalidad: Este modelo supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tiene, por lo que dicho modelo es adecuado para tratar problemas relativamente simples, en pequeña escala, con pocas variables y dimensiones valorativas limitadas. La Ciencia de "Salir del Paso", Chales Lindblom, 1953.

Mintzberg (1997) menciona que la planeación estratégica formal con sus características modernas fue introducida por primera vez en algunas empresas comerciales a mediados de 1950. En aquel tiempo, las empresas más importantes fueron principalmente las que desarrollaron sistemas de planeación estratégica formal, denominados sistemas de planeación a largo plazo. Desde entonces, la planeación estratégica formal se ha ido perfeccionando al grado que en la actualidad todas las compañías importantes en el mundo cuentan algún tipo de este sistema, y un número cada vez mayor de empresas pequeñas está siguiendo este ejemplo.

Se procede ahora a describir los elementos básicos de la planeación estratégica, según Mercado (2004) que menciona que existen muchas estructuras y formas de ver los pasos necesarios para desarrollar una planeación estratégica, y se fijan en cuatro:

- 1.- Estudiar la empresa
- 2.- Evaluar el medio ambiente
- 3.- Fijar objetivos
- 4.- Determinar estrategias

En lo que respecta al estudio de la empresa, es el análisis donde se identifica qué rumbo trae consigo, y en qué condiciones se encuentra la empresa, además de detectar puntos débiles y de éxito. Este primer elemento es el más complicado de todos y tiene gran peso e importancia ya que de éste depende el éxito de la planeación a futuro.

La evaluación del medio ambiente, para el desarrollo de esta investigación es importante, pues se refiere al evaluar la actitud del gobierno y su política tanto económica como social, así como las fuentes de abastecimiento de recursos, pues puede darse el caso de que no se cuente con personal preparado, la falta de material, energía, tiempo, y recursos necesarios. Es importante para el estudio, ya que la planeación en el municipio tiene carencias diversas, por lo que este elemento es de importancia mayor y énfasis, pues las condiciones deben ser mínimas para el óptimo de planeación.

Después de la evaluación del medio ambiente, se plasman los objetivos para definir lo que se desea alcanzar. Este proceso es complicado, ya que la obtención, proceso y uso de la información para formular escenarios y tomar decisiones es un problema frecuente, además de otros factores que dificultan este fin. Definir los objetivos es un proceso que debe tratarse con mesura, pues como se mencionó anteriormente, el costo social de la inadecuada planeación es alto.

La determinación de estrategias debe ser completa, lógica e integrada. De forma consiguiente, es necesaria la elaboración de planes para su ejecución; estos planes deben incluir organización, responsabilidad, tiempo, recursos requeridos. Estos elementos hacen pensar que la planeación, a pesar de ser descrita con gran facilidad conlleva grandes acciones anteriores antes de la elaboración de planes.

Contrastando con Mitzberg (1997), Aramayo (2005) menciona que la planificación estratégica es una herramienta que ha sido creada en el mundo privado y que por su eficacia para enfrentar entornos dinámicos y fuertemente competitivos, ha ido adquiriendo una relevancia creciente en el sector público en tal magnitud que, actualmente, constituye uno de los ejes del proceso de Reforma y Modernización del Estado que se está impulsando en la sociedad contemporánea. Por lo tanto, se genera más ampliamente la idea de la utilización de la planeación estratégica con la finalidad de hacer más eficaz y eficiente el actuar del gobierno.

Después de describir la tipología de la planeación, sus características y su importancia para esta investigación, ahora se describen los elementos que la conforman empezando por los principios que enlista de la siguiente manera:

- Principio de Racionalidad: la variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos
- Principio de Previsión: 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 definidos para la ejecución de las acciones que se planifican.
- Principio de la Universalidad: la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.

- Principio de la Unidad: los planes deben tener unidad, deben estar integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible. El concepto de unidad está estrechamente ligado con el de coordinación.
- Principio de Continuidad: La programación no tiene fin en el tiempo, mientras subsista el Estado, las empresas y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar 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: la programación es inherente a la administración. La administración del Estado como la de una empresa no se hace independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. (Martner, 1994:11)

Los principios de la planeación se adoptan en esencia como un proceso claramente descrito, algunos inherentes al mismo paso del transcurso, algunos hay que realizarlos y adecuarlos a la realidad de las organizaciones. Los principios establecen que la planeación busca siempre el aprovechamiento máximo de los recursos, abarca diferentes contextos y guía su conducta hacia el futuro con acciones que mantengan unidad entre sí, todo ello con la finalidad de mantener un rumbo homogéneo al actuar, como ya se ha mencionado, las organizaciones son diversas y persiguen diversos objetivos.

Puede decirse de los principios, que son tan importantes pues forman una guía para el actuar de la planeación como actividad de inicio de cualquier organización, que si alguno de ellos no se efectuará, el proceso se vería fraccionado y limitado. Al igual que los principio, las etapas del proceso de planeación deben efectuarse bajo un contexto de alineación con su exterior. Martner dice que el proceso de planificación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas:

- a) Formulación: la formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedara comprendida dentro de la órbita del programa
- b) Discusión y aprobación: para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales
- c) Ejecución: aprobados los programas, corresponde a los ejecutivos llevarlos a la realidad.
- d) Control y evaluación: de forma periódica se deberá obtener información relativa a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo (Martner ,1994:14).

El proceso y los principios de la planificación parecieran una receta de cocina, en la que se describe paso a paso la manera en la que se debe construir y cómo se debe proceder. Los principios valen para guiar el actuar en la planeación en su inicio, esto debe ser una ventaja para los actores que intervienen en el proceso de planeación, pues facilita su comprensión y su proceder, sin embargo, la realidad de las condiciones en las que se trabaja en las organizaciones, variadas veces son adecuadas para lograr lleva a cabo una planificación exitosa, al igual que sucede con los principios, participar en las etapas del proceso de planeación es una labor operativa aún más compleja, que a pesar de estar descrita, tienen su sustento en otras leyes y normatividades que indican la manera en la que ha de llevarse a cabo cada una de las etapas, reconociendo que algunas de ellas son débiles y con poca credibilidad.

Otra limitante para llevar a cabo el proceso en sus etapas es que los integrantes de la organización deben tener conciencia y conocimiento de la información disponible para comenzar el proceso, así como de los recursos con los que cuenta, además de seguir la ideología de su organización y la diversidad de su contexto.

La planeación con el paso del tiempo ha cambiado y vuelto más compleja, al interactuar mayormente con su entorno:

Las organizaciones públicas dieron un giro a la concepción de la planeación, al pasar del conocimiento y empleo de acciones que indicaban los caminos adecuados, la reducción de tiempos y la obtención de mayores beneficios, a la adopción de una visión más holística de la realidad a fin de que la planeación “ahora estratégica” al tener un mayor vínculo con su entorno pudiese responder de mejor manera a los requerimientos sociales (Menéndez, 2005,168).

El proceso de planeación, como otras actividades implican un grado de complicación aceptable, es necesario que las organizaciones cuenten con el recurso humano capaz de manejar su complejidad y mantener un control del proceso en todas sus etapas. Mintzberg (2007) menciona bajo este contexto, que con frecuencia, los planes erróneos afectan la salud de toda la organización.

Llevar a cabo un proceso de planeación óptimo evitará afectaciones al interior de la organización, así como para la población. Este proceso requiere de



conocimiento, responsabilidad, compromiso y racionalidad en cada una de las etapas. En el siguiente apartado, se aborda el tema del municipio, una organización gubernamental, así como su autonomía. Como se ha observado hasta el momento, la planeación como elemento inherente a las organizaciones desempeña un papel imperante en la vida de estas, por sus características y su alcance de adaptación con el entorno, el proceso de planeación llevado a cabo dentro del ayuntamiento, establece el camino para el desarrollo del municipio. El municipio al ser el ente más cercano a la ciudadanía y el que mantiene mayor interacción con sus ciudadanos y sus complejidades, merece ser descrito en el tema de desarrollo local y su autonomía, lo que permitirá tener un panorama de cómo en el municipio se logra llevar a cabo el proceso de planeación.

### **1.3 Desarrollo Local.**

Después de haber descrito el proceso, principios y etapas de la planeación, se habla ahora del desarrollo local, un referente histórico del logro de tal proceso y que pretende llegar a logra un desarrollo para la población; es necesario mencionar, que aunque el desarrollo no es la prioridad de esta investigación, gran parte del proceso de planeación se dirige a lograrlo.

Lo relevante lo menciona Boisier al decir 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 de que en la práctica el desarrollo se ha convertido en una polisemia, pues cada significado tiene que ver con distintos entornos que reclaman distintas realidades, y es así como se llega a hablar de varios tipos de desarrollo: desarrollo territorial, regional, local, endógeno, sustentable, humano y otros más (Veiga, 1998, cit. por Boisier).

Para los fines de este apartado, Boisier considera que lo local sólo hace sentido cuando se le mira desde afuera y desde arriba, así pues Vázquez-Baquero (cit. por Boisier 1998) lo define como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se identifican tres dimensiones: una económica, una sociocultural

y político-administrativa. García coincide con la idea anterior al describir el desarrollo local como:

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. Pero ese proceso no es una simple inercia de las estructuras productivas, sino que requiere una implementación de políticas que la activen y, dichas políticas, incluyen aspectos que van más allá de lo estrictamente económico, para abarcar cuestiones sociales, culturales e incluso políticas (García, 2007: 3).

Menciona García (2007) que el cambio y crecimiento estructural afecta directamente a una comunidad con el propósito de mejorar el nivel de vida de los habitantes, y para ello será necesario la adopción de nuevas estrategias y herramientas que se adecuen a las necesidades de tal población, pues como se ha mencionado anteriormente, el municipio es la institución más cercana a la comunidad, por lo que le corresponde estar en constante cambio y respondiendo a las necesidades de su población que lo conforme.

En atención a lo anterior, teniendo en cuenta que debe existir un marco estructural para plantear la dirección de los diferentes ámbitos (social, cultural, político), se necesita de una planificación a nivel local, como la planificación más importante que debería ser llevada a cabo con la mayor precisión posible. Sandoval (2014) menciona que la planificación local se puede entender como el impulso de un fenómeno social específico denominado “Desarrollo Local”, se requiere precisar alcances y el énfasis metodológico de este concepto, asociado a un proceso social complejo, originado en una construcción colectiva a nivel local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno de un proyecto común e incluir al conjunto de la población.

Atendiendo al concepto anterior, el desarrollo se entiende como un proceso de cambio social, pero en una dirección concreta que es la del llegar a ser como las sociedades occidentales (Alcañiz, 2008:301). En este concepto se observa una definición dirigida al desarrollo económico de los diversos países, sin embargo, como ya se ha mencionado antes, el desarrollo no puede terminar sólo en el desarrollo económico, si no la mejora de vida de los habitantes y para ello, como lo menciona Sandoval (2014), el objetivo es movilizar los recursos del territorio

atendido, ósea potencializar los recursos propios, las herramientas y mano de obra que pueda dar énfasis a tal desarrollo deseado.

Hablar entonces de la idea no sólo de desarrollo, sino de desarrollo local es una perspectiva que según Alcañiz (2008) surge en la década de 1980 como reacción al proceso de globalización y ante la insuficiencia de las políticas macroeconómicas de desarrollo, para resolver problemas asociados con la creación de empleo y bienestar social y se centra en darle una mayor presencia a los niveles locales y regionales en la planeación para el desarrollo.

El proceso en el que una sociedad manteniendo su propia identidad y el control de planeación óptima dentro del ámbito local para la mejora de vida, con objetivos particulares y concretos dirigidos a una comunidad establecida donde se han identificado las necesidades, se ha evaluado la situación, y las instrumentos con los que se cuenta para planear bajo ciertas restricciones y hacer lo óptimo para la población se le llama desarrollo local, en este entendido, menciona Rodríguez:

El desarrollo local es humano, porque busca además del desarrollo material, el desarrollo integral de los individuos y de la comunidad. Es importante señalar en este punto, que el desarrollo local es sistémico, porque implica y necesita de la cooperación de los actores y la conciliación de intereses de diferentes ámbitos, sustentable, porque se prolonga en el tiempo, es además innovadora, debido a que innova en los modelos de gestión Rodríguez (2007:54).

El desarrollo local como menciona Rodríguez (2007) al igual que Casanova (cit.por. Alcañiz, 2008), se enfoca al logro del bienestar social. Este proceso necesita de los diferentes actores, intereses, instrumentos del ámbito federal y estatal, pues bajo este proceso se llevara a cabo la planeación para el desarrollo en el nivel local. En el nivel municipal, la planeación estará direccionada entonces por los ámbitos estatal y federal jerárquicamente arriba de él intentado lograr un desarrollo social para su población demarcada. No puede actuar de manera libre, pues hay un marco jurídico donde se enmarca las facultades que tiene el municipio y las leyes y reglas bajo las que actuará, sin embargo, goza de atribuciones con las que puede y debe fomentar el camino al desarrollo

Bajo este contexto, de la normatividad para actuar del municipio, se desarrolla el tema siguiente, retomando la autonomía como principio clave para el desarrollo. Se analizará hasta qué punto el municipio tiene la capacidad de poder generar desarrollo para su población, y las limitantes que se le presentan para tal objetivo a pesar de las facultades con las que cuenta para el funcionamiento de su gobierno.

#### **1.4 Autonomía Municipal.**

En este tema, se trata el concepto de autonomía en el municipio, tema importante, pues en el contexto del país, la autonomía municipal está plasmada ante un marco jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, surge una interrogante ante este marco dirigida a conocer qué tanta credibilidad tiene la autonomía. En este apartado se desarrolla la descripción de la autonomía municipal sus características y el contexto que propicia la autonomía para el logro de la realización del proceso de planeación.

La palabra municipio proviene del latín y se compone de dos locuciones:

El sustantivo *munus*, que se refiere a cargos u obligaciones, tareas, oficios, entre otras opciones y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* (Quintana, s/p; 2008).

Hablar el tema de la historia del municipio, como referente para comprender el inicio de su autonomía, es importante mencionar que según Cepeda (2000), la figura del municipio ha existido a lo largo de las constituciones mexicanas, desde la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1857, hasta la Constitución de 1917, la cual abarcaba tres temas de alta trascendencia: el tema agrario, el del trabajo y el tema municipal. Esta constitución contempló un apartado normativo para el municipio y fue la reforma al artículo 115 del año 1983 la que consolida al municipio como la primera entidad política definiendo su campo de facultades propias, y habla de tres niveles de gobierno (Cabrero, 2012: 147).

A continuación una descripción de autonomía municipal:

La facultad de gobernarse por sus propios actos. La autonomía es la potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades,

para regir intereses de su vida interna mediante formas y órganos de gobierno propios (Quintana, s/p; 2008).

Entre el concepto de municipio y autonomía municipal, se deduce que en municipio es el ente que puede gobernarse, regir sus intereses, además de hacerse acreedor de obligaciones y responsabilidades para con sus gobernados. La autonomía municipal se desarrolla dentro de un marco del federalismo, el cual es la organización política del Estado mexicano en la que los estados de la federación son soberanos y están unidos mediante un pacto federal en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, el federalismo supone el reconocimiento y existencia de fuerzas distintas del poder central que tiene campo propio de acción jurídico y político (INE, 2015).

Desde el nacimiento del federalismo en México, la autonomía de los estados y municipios fue un principio básico, en el cual el gobierno se organiza con estados y municipios para el actuar de la administración pública. La organización de funciones administrativas para lograr acciones estratégicas planteadas y delimitadas sería la clave para el logro del desarrollo para la nación. Sin embargo las problemáticas que enfrentan los ayuntamientos en este contexto son diversas, derivadas de una autonomía débil:

El municipio es considerado la célula primigenia de la organización jurídica, política y social de nuestro país, y piedra angular del organismo del gobierno republicano; ha sido y es objeto de carencias de índole financiera, así como de debilidad política y jurídica, frente a otros tipos de gobierno que han frenado directa e indirectamente su desarrollo y funcionamiento autónomo libre (Cepeda, 2000:47).

A pesar de las facultades, atribuciones y recursos con los que cuenta el municipio, sigue siendo débil. Las atribuciones de las que goza deberían ser utilizadas para resolver problemas de su índole y competencia, sin embargo se denotan deficiencias, endeudamientos, control sobre forma en la que los municipios deben definir objetivos de trabajo, por medio de la normatividad estatal y federal.

A continuación se mencionan las competencias de los municipios que se encuentran establecidas en el Artículo 115, y en las que se observan sus facultades y características que le hacen ser autónomo.

### CUADRO 3. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO

Art. 115	Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.
Fracción II	Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
Fracción III	Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos.
Fracción IV	Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.
Fracción V	Los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales

Fuente: Elaboración Propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este artículo de la Constitución se observa que el municipio tiene personalidad jurídica propia, tiene a su cargo los servicios públicos básicos, además de administrar libremente su hacienda, y participar en la formulación, aprobación administración el desarrollo urbano, también se encuentra la educación, la transparencia y acceso a la información pública, la seguridad pública. Las atribuciones antes mencionadas que se desarrollan a través del gobierno municipal, son complejas y gran parte de ellas no es posible cubrirlas en su totalidad, o de manera óptima.

A pesar de la autonomía otorgada, no se cuenta con la capacidad material, financiera y humana que sea capaz de mantener un orden en sus atribuciones y de facultades; el actuar del gobierno municipal para las actividades que se le delegan es deficiente.

Pero, ¿por qué no es totalmente aceptable la autonomía? Porque el municipio no es capaz de manejarla, no cuenta con la capacidad técnica, material, financiera, ni de personal calificado que le permita llevar a cabo las acciones que le determina el marco jurídico del Estado mexicano, por ello en esta investigación se deduce que la autonomía a pesar de ser débil en los municipios y no contribuye a generar un gobierno municipal óptimo, por lo menos no en el tema del proceso de planeación, pues el municipio planea y actúa siempre bajo un contexto nacional y estatal, además de no existir un control ni monitoreo en el actuar de los mismos. Con esto no se quiere decir que sea mejor el establecimiento del centralismo, sino bajo la premisa de que los municipios no son progresistas, se les mantenga un control de sus acciones y resultados, así como del presupuesto sin obligarlos a planear de manera que no respondan a las particularidades de cada municipio.

Apoyando la idea anterior, Torres (2005:105) menciona que el municipio debe ser el origen de nuevas instituciones que luego serán implantadas o suprimidas a nivel federal, por ser éste el núcleo básico de organización administrativa lo que conduce a pensar sobre el actuar del municipio adecuando al gobierno a su contexto y necesidades con un marco normativo que mantenga su actuar controlado y evaluado guiándolo siempre al mejoramiento. Sin embargo, la práctica muestra lo contrario, los cambios comienzan en el nivel más alto, llegando a los estados y de los estados a los municipios, lo que se traduce en que el centro maneja la estructura y forma de actuar de los otros niveles.

Sería difícil llegar a construir un municipio autónomo y sólido que funcione de manera eficiente. Por ello esta investigación plantea que la estructura de control y evaluación de las acciones del gobierno municipal debe ser fortalecida como un ente observador que pueda infraccionar contra un municipio al no actuar en la forma en que debe actuar en materia del planeación.

Un mecanismo de control inmediato dado dentro del municipio es la participación ciudadana, pues menciona Olivos (2013) que para gobernar, el municipio requiere de participación, que es la base sobre la que descansa la solución de las exigencias colectivas. En este contexto, se aproxima más la

posibilidad a la contribución al desarrollo local. Esto nos demuestra que la autonomía necesita de control, tanto de los ámbitos de gobierno estatal y federal como de la ciudadanía.

La población tiene la capacidad y la obligación de participar en la toma de decisiones, pues siendo el municipio el ente de gobierno más cercano a la población, está obligado a mantener una relación cercana con la ciudadanía, no sólo para entender y entender demandas si no para cumplir con sus obligaciones colectivas que hacen que prospere el municipio. Esto deja ver que a pesar de las reformas constitucionales que se fueron implantando a lo largo de la historia, y observando las necesidades del municipio, los resultados de la autonomía no han logrado los resultados esperados, no han marcado una diferencia significativa, todo lo contrario.

La autonomía que se le otorga a los municipios a través de un marco jurídico bien delimitado en ningún momento contraviene al gobierno federal, pues este nivel de gobierno es quien determina las acciones estratégicas que han de lograr tener a flote el país, su economía, su desarrollo social, cultural, la educación, la salud, es por ello que este mismo nivel debe mantener un control de sus niveles consecuentes evitando corrupción, mal manejo de recursos, e ineficiencia sobre todo en el nivel federal.

Hablar de autonomía en el municipio no quiere decir que éste actúe conforme le plazca, como se ha observado hasta el momento, todo funciona de manera ordenada, sobre todo al hablar de planeación; por lo que una organización como lo es el municipio, en materia de planeación debería ser mayormente vigilado, pues la ser el ente más cercano a la población, la planeación del desarrollo debe ser un eje del gobierno para mantener en un nivel mínimo de bienestar a la población.

Este proceso implica que no debe ser limitado en su actuar, ni ser enmarcado por metas nacionales, las cuales no son igualmente indispensables en los distintos municipio, pero que sin embargo le dan un enfoque al camino que deben tomar el nivel estatal y federal. Por ello, se puede decir bajo este contexto



y a razón de esta investigación, que es necesario centrar los trabajos de la autonomía en una balanza con el control, sobre el actuar y el gasto de los municipios, en el cual no se limiten las estrategias y el gasto del presupuesto municipal para atender situaciones diversas del municipio tanto con el nivel nacional como estatal.

Se podrá pensar que otorgar más facultades al momento de llevar a cabo el proceso de planeación, el personal operativo se encargará del buen manejo y prácticas tanto en el proceso de planeación, como en la administración en general. Pero a pesar de que por su autonomía el municipio puede gobernarse y regirse por sus propios intereses, de igualo manera se hacer acreedor de obligaciones y responsabilidades a los que está sujeto.

Por ello se planeta que el municipio debe gozar de autonomía para la planeación pero control en su forma de gasto y estrategias, que al no ser totalmente iguales a las nacionales y estatales requiere de un control por parte de instituciones imparciales y con las que de igual manera tenga responsabilidades y obligaciones en cuanto al cumplimiento de las metas y el gasto. Lo anterior contribuirá a mejorar las deficiencias del actuar de los municipios, como por ejemplo la escaza capacidad técnica, materia y financiera.

A continuación se trata el tema referente al marco constitutivo de la planeación, en el que se desarrolla en Sistema Nacional de Planeación Democrática así como el Sistema a nivel municipal, que después de describir la autonomía municipal, se requiere conocer el contexto de los alcances del proceso de planeación.

## **CAPÍTULO II. MARCO CONSTITUTIVO DEL PROCESO DE PLANEACIÓN EN MÉXICO.**

En este capítulo se aborda el sistema de planeación en toda su esencia, iniciando por el nacimiento del Sistema de Planeación Democrática y la consolidación de una estructura fuerte que sostiene un trabajo guiado y escrito que han de llevar las diferentes dependencias y niveles de gobierno, se describe también el marco jurídico y normativo de la planeación. Se comienza por describir el Sistema Nacional de Planeación Democrática para entender su importancia, su función y modo de operar; también se describe el marco jurídico del municipio, en donde se identifican las facultades con que cuenta en el contexto de la planeación, además de las normas bajo las cuales debe funcionar tal nivel de gobierno, para así llegar a hablar del proceso de planeación en el municipio en toda su esencia.

### **2.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática.**

A continuación se describe el Sistema de Planeación Democrática, desde su nacimiento y desarrollo, para posteriormente describir las atribuciones que le brinda al aparato administrativo para intentar lograr una planeación óptima.

El periodo que va de 1982 a 1988 es importante en sucesos y acciones de política para impulsar la planeación para el desarrollo. Grandes retos enfrentó el presidente Miguel de la Madrid al adoptar el cargo de Presidente de la República, pues la gran depresión de los años ochenta implicaba grandes retos y desafíos que llevaron a cuestionar la concepción de desarrollo (SPP, 1985:10).

Por lo anterior, las soluciones no podían darse en forma aislada, sino a través de una estrategia de desarrollo integral que atacará las manifestaciones y las causas de crisis. Se hizo imprescindible diseñar un plan de desarrollo que además de dar respuesta a los problemas inmediatos, propusiera cambios en la estructura económico-social en el largo plazo.

Bajo este contexto se hizo necesario establecer y reforzar los mecanismos de planeación empezando por tener una concepción más clara de la autoridad y control que tiene el Estado y de los procesos que registrarán, ordenarán y darán respuesta a las demandas de la población.

Desde los primeros días de la administración del presidente Miguel de la Madrid se dio obligatoriedad a la planeación como forma de gobierno y se adoptaron las medidas necesarias para instaurar y consolidar el Sistema Nacional de planeación democrática:

Un conjunto de relaciones funcionales, que establecen 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, a fin de efectuar acciones de acuerdo común (SPP, 1985: 15).

Se consideró que la planeación del desarrollo no debía agotarse en la formulación de planes; lo que hizo necesario proponer el Sistema de Planeación con el fin de compatibilizar y coordinar los esfuerzos hacia objetivos generales de desarrollo. Como puede observarse, la instauración de un sistema que contribuya a resolver y prevenir problemas, que en el momento eran enormes y agotaban los esfuerzos del gobierno, era imprescindible contar con los diferentes sectores de la población y además conjuntar esfuerzos de toda la administración y la federación. Este sistema será necesaria una ideología de sinergia, pues frente a una sociedad nacional cada vez más compleja y con intereses crecientes de participación social, el gobierno no podía concebir lograr un desarrollo si no bajo un mecanismo organizado de planeación.

Un primer esfuerzo se enfocó a la creación de un marco jurídico-normativo que permitiera fincar el proceso de planeación sobre una base sólida, promoviendo su elevación a rango de norma constitucional para imprimirle institucionalidad. El artículo 26 establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima crear un contexto de solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El Estado sentó las bases para que el sistema fuera una norma constitucional que ayudara a mantener equidad en el rumbo que habría de tomar la nación, así como democratización y lograr un desarrollo en conjunto. En este sentido, el Estado fija metas y prioridades en un Plan de Desarrollo Nacional además de determinar actos y actividades para la realización de sus fines. Entre

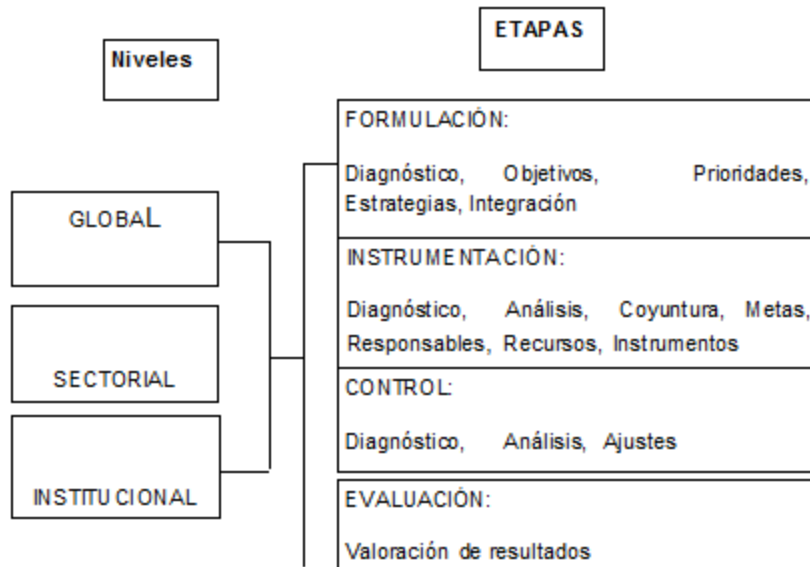
sus funciones fundamentales se encuentra la satisfacción de las necesidades de la sociedad, así en enero 1983 quedaron establecidos las normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la planeación nacional precisándose la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Según la SPP (1985) en México el tipo de planeación que se lleva a cabo, y que es mencionada en uno de los documentos (Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación, para el Ejercicio Fiscal) que orientan las acciones para llevar a cabo los proceso de planeación, es la planeación estratégica, la cual se orienta a conducir el proceso de desarrollo con un criterio político que articula la gestión gubernamental a los requerimientos de la sociedad y lleva a sumar voluntades y encausar esfuerzos en torno a fines comunes

Después de haber revisado el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se pasa a describir los principios, y a mencionar de manera breve el proceso, los componentes y etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. De acuerdo con la Ley, la Planeación Democrática se encuentra normada por el principio de fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacional, en lo político, lo económico y lo cultural; así como el principio de la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece.

Para el logro de este fortalecimiento el SNPD involucra las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación. Incluye también a las áreas operativas que deben estar en responsabilidad de ejecutar lo planeado, de proporcionar elementos para controlar y evaluar el Plan y los programas, y en general, a aquellos que apoyen las actividades básicas de la planeación. (SPP, 1990). A continuación se presenta un esquema describe de manera gráfica los niveles y etapas del SINAPLADE, además de detallar en que cada elemento.

## ESQUEMA 1. NIVELES Y ETAPAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA



Fuente: Elaboración propia con base en Antología de la Planeación en México

La Formulación es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional. Se determinan los objetivos, metas de mediano y corto plazo así como la previsión de los recursos. Durante esta primera etapa se definen prioridades y se identifican y jerarquizan actores y funciones así como el sistema de información y la presupuestación.

Instrumentación: es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. En esta etapa se precisan las metas y acciones para avanzar anualmente en el cumplimiento de los objetivos definidos para el mediano plazo; definir los instrumentos de política económica y social y asignar recursos.

Control: conjunto de actividades encaminadas a vigilar y regular que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y programas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que

permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias, no sólo al final del proceso, sino durante todas las etapas del proceso, ya que en cada una de ellas, las fracturas son posibles y deben detectarse oportunamente para su ajuste.

Evaluación: conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio Sistema. Tiene como finalidad determinar el grado de eficiencia y eficacia con la que se han ido desarrollando y cumpliendo los objetivos, posibilitando la adopción de medidas correctivas, esta etapa se desarrolla en cada parte del proceso, ya que lo que no se evalúa y se mide, no se podrá corregir y sancionar para la mejora del proceso en su conjunto.

El proceso de planeación en un espacio escrito, puede observarse como un proceso ideal, que al igual que el ejercicio de otras actividades en las organizaciones pueden desviarse, fragmentarse y verse afectadas en alguna o todas las etapas del proceso, así como el desempeño de los actores, la generación de intereses y el débil control que se tiene sobre las actividades desarrolladas.

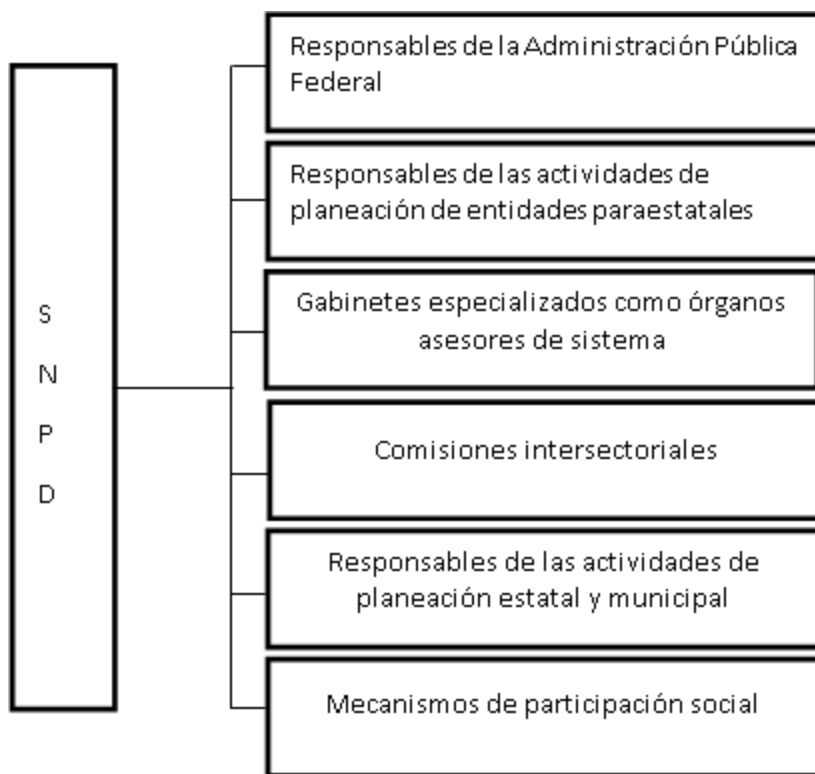
Después de haber descrito brevemente las etapas de la planeación, a continuación se presenta la estructura institucional del Sistema, el cual permite tocar el municipio, observando su importancia en el proceso de planeación. La estructura institucional del Sistema es integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación. En la estructura del SNPD se vinculan funcionalmente tres niveles:

El Global que comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, el Sectorial: división de la Administración Pública Federal que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad. En cada dependencia, la responsabilidad de la planeación recae en su titular, quien para cumplirla se apoya de una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva y el Institucional, conformado por las entidades paraestatales de la Administración Pública; organismos descentralizados, empresas

de participación estatal, fondos y fideicomisos, que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que llevan a cabo (SPP, 19:25).

Se menciona de manera más amplia que el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal e integrantes del sector social y privado. La estructura de este sistema está conformado por una red de dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal coordinadas a través de:

**ESQUEMA 2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA**



Fuente: Elaboración propia con base en Antología de la Planeación en México

La infraestructura de apoyo es básica para mantener la congruencia entre los recursos y procedimientos utilizados para el logro de los objetivos de la planeación nacional, y a la vez para fortalecer el sistema en su dinámica interna de funcionamiento (CEDRSSA, 2014).

Dicha infraestructura por los niveles de trabajo, sufre segmentación y desvío de los objetivos, pues este carácter jerárquico y de poco control lleva a que el funcionamiento del sistema nacional de planeación tenga un alcance corto, para lo que realmente fue creada. Por lo tanto, el control mayormente aplicado a las actividades de planeación en todos los niveles debería ser esencial y quedar marcado, además de la evaluación como una fase en continuo trabajo para la mejora de resultados.

El funcionamiento de este sistema requiere de esfuerzos de las diferentes organizaciones que forman el Estado mexicano. La planeación es el gran instrumento de gobierno, que deposita en la administración pública la capacidad de enfrentarse a los objetivos nacionales y trabajar de manera coordinada y conjunta, delegando actividades para el logro de tales objetivos.

Dentro de las limitaciones, los recursos disponibles y el aseguramiento de esfuerzos, la planeación óptima y realista deberá reconocer tales restricciones para la realización de propósitos planteados. Conducir el desarrollo mediante la planeación democrática conlleva el compromiso de hacer de ella un sistema permanente de trabajo (CEDRSSA, 2014).

La planeación es un proceso dirigido por determinados órganos de gobierno que tiene por objeto la ordenación racional y sistemática de acciones para el desarrollo nacional mediante la aplicación de instrumentos jurídicos, programáticos, técnicos y metodológicos, al calor de criterios estratégicos previamente establecidos (SPP, 1985:30)

Observar el proceso de planeación en su manera jerárquica es importante, pues no se pueden dejar brechas de falta coordinación y sobre todo de observación, evaluación y control a las organizaciones que trabajan en conjunto y tienen la responsabilidad de dirigir su actuar para el logro de las actividades y metas nacionales. Esta jerarquía, debería tener, como ya se mencionó en el capítulo anterior, de igual manera, un sistema de control de las acciones y dirección, que al ser establecida lleva un supuesto mismo rumbo; sin embargo, en la práctica, se fractura por diversos factores del entorno de desarrollo de las acciones.



En esta estructura jerárquica, el ámbito estatal y municipal, también tienen su marco legal, en donde se plasman las obligaciones, atribuciones, actividades de las que se auxiliará para seguir el camino del proceso de planeación nacional en su ámbito, y con las herramientas con las que cuenta. El apartado siguiente describe el marco jurídico del municipio en materia de planeación y sus funciones, para comprender el funcionamiento del municipio en materia de planeación, así como el alcance y facultades de las que goza.

## **2.2 Marco Jurídico de la Planeación.**

El nivel de gobierno más cercano a la comunidad es el municipio, la planeación es vista como la respuesta a los conflictos que debe enfrentar ante una sociedad compleja. Este proceso de planeación tiene un marco conceptual, y elementos normativos que la estructuran y le dan el sello de legitimidad.

El camino para lograr metas, alcanzar un desarrollo y un nivel de organización en la sociedad es la más grande preocupación de un gobierno, por ello, se sientan bases jurídicas que mantengan un orden legal en el actuar de cada organización. A continuación se describe el marco jurídico de la planeación a nivel municipal, además de hacer un análisis de las posibles fallas y brechas de organización y control de tal marco.

El marco legal de la planeación deriva de la Constitución hacia los estados y posteriormente a los municipios. Más ampliamente, la planeación del Desarrollo Municipal tiene como referentes las siguientes bases legales (INAFED, 2014)

**CUADRO 4. BASES LEGALES DEL DESARROLLO**

Documento	Descripción/contenido
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Art 26.El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Art.115. De las atribuciones de los municipios
Ley de Planeación.	Coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo los municipios
Constitución Política del Estado.	Organizar un sistema de planeación, faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en el sistema estatal de planeación.
Ley Estatal de planeación.	Reconocen la personalidad jurídica de los Municipios.
Reglamento de la Ley	Artículo 18.- De las responsabilidades de los ayuntamientos acerca de los planes.  50,51 y 52.- Sobre los elementos que deben conformar le Plan de Desarrollo Municipal  Artículo 115.- Define las funciones del proceso de planeación a cargo de los servidores públicos que determinen los ayuntamientos
Ley Orgánica Municipal.	Determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 Atenco

Se describen ahora de manera amplia las bases y los lineamientos que han de dar orden y camino al proceso de planeación en los diferentes niveles de gobierno, comenzando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como marco de referencia a nivel nacional, que en su artículo 25 señala que se otorga al Estado el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación. Planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

En el artículo 26 se fija las bases para su Sistema Nacional de Planeación Democrática, de esta manera, se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad definir y alcanzar los objetivos de los programas de gobierno (SPP, 1985:50). El artículo 115, se señala

que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano (INAFED, 2014).

Ley de Planeación es el ordenamiento jurídico que establece y señala el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo los municipios, la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social, así como los órganos responsables del proceso de planeación.

Constitución Política del Estado señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema. Esta Constitución establece las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad, deben respetar las atribuciones establecidas en favor de los Municipios por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y pueden agregar otras en tanto no se opongan a ésta. Específicamente en su artículo 139 habla sobre el Sistema Estatal de Planeación Democrática se integrará por los planes y programas de las autoridades estatales y federales con la participación de la ciudadanía.

En coordinación la Constitución y las Constituciones Estatales reconocen la personalidad jurídica de los Municipios y facultan a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que expidan las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones (INAFED,2014)

Ley Estatal de Planeación establece los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, estatal y municipal, así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de

planeación (INAFED, 2014). En su Artículo 19 establece la competencia de los ayuntamientos en cuanto al Plan de Desarrollo Municipal y en el artículo 22 habla sobre el cumplimiento de los planes de desarrollo

Ley Orgánica Municipal determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicios públicos (INAFED, 2014). Como se ha observado desde el inicio de este capítulo, la estructura jurídica y de acción del proceso de planeación es global y jerárquica, instaurando en cada orden de gobierno un marco legal, el cual no contraviene el proceso de planeación nacional y bajo el cual se realizara la planeación estatal y la municipal.

El municipio al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, debería tener mayor control en materia de planeación. Al observar el marco jurídico, las bases del Sistema, y las estructuras, puede decirse que el municipio está rezagado en este ámbito, limitando al ayuntamiento a crear un proceso ficticio, incompleto, inconsistente de planeación, además porque ah de trabajar bajo otras prioridades que no son de su contexto, sino que vienen de un nivel superior, que no se encuentra en interrelación con otros niveles. Esto puede provocar que cada nivel, organización y suborganización plantee de sus propias metas por la falta de control sobre su proceso.

Menciona Madrigal (2010) que la planeación sectorial practicada a la mexicana se realiza en forma estrictamente vertical por cada sector, planteando sus propias metas, objetivos, programas, proyectos y acciones a partir exclusivamente del plan nacional de desarrollo, lo que refleja una compartamentalización que deja lagunas, vacíos y traslapes significativos en las acciones y la solución de problemáticas reales. Lo anterior representa al final la sensación de incomunicación entre los sectores, la falta de recursos humanos y materiales disponibles y lo que es peor aún el choque y la repetición de esfuerzos y recursos entre autoridades federales y autoridades estatales y municipales.

Puede ser que la organización vertical no sea menos aceptable en el proceso de planeación, pero deberían modificarse algunos puntos, buscar nuevas estrategias que ayuden a consolidar verdaderamente un proceso unificado que permita trabajar a todos los sectores y niveles a un paso coordinado que lleve el desarrollo de la población. Puede decirse entonces que la fragmentación entre niveles y comunicación además del fortalecimiento del control y evaluación estrictos son una estrategia que posibilita la interacción mejorada de la red del Sistema de Planeación.

Este planteamiento puede repercutir simultáneamente con el problema de la falta de actores capaces, especializados, conocedores del proceso de planeación, y el marco legal, jurídico y operativo, lo que obliga a los ayuntamientos a reclutar personal capaz de cumplir con los pasos del proceso y capaz de entregar cuentas en la fase de control y evaluación procurando cumplir las metas establecidas.

El marco jurídico plantea la base de acción legal bajo la cual se ha de llevar a cabo el proceso de planeación y en el cual se sientan las bases de las atribuciones de los municipios, sin embargo en el tema del control sobre el actuar del municipio y la evaluación de sus acciones se muestra un marco jurídico débil. A continuación se describe en toda su esencia el proceso de planeación del desarrollo municipal, en donde se describe el actuar del ayuntamiento para el logro de tal proceso.

### **2.3 Proceso de Planeación del Desarrollo Municipal.**

Gómez (2000) menciona que en el ámbito municipal hay quienes conciben a la planeación como un instrumento indispensable para desarrollar las tareas de una manera organizada, eficiente, eficaz y responsable, puede decirse que la planeación en este nivel de gobierno, como en los demás, cumplir con metas y objetivos priorizados y evaluados con anterioridad es esencial. La planeación es una de las tareas imprescindibles de los ayuntamientos, sin la cual no sería posible lograr un adecuado cumplimiento de otras funciones, las cuales deben estar apegadas a la legalidad, como se ha observado en el apartado anterior.

La planeación para el desarrollo se constituye en objeto de acción y conocimiento para las ciencias sociales, debido a que su objeto de conocimiento y orientación para el ejercicio profesional está enfocado a facilitar procesos participativos y organizativos en el territorio, que permitan potenciar el accionar político de los sujetos, en especial sobre asuntos de su competencia tales como: formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que inciden en el bienestar colectivo e individual de quienes lo habitan. (Villada y Serna, 2010:154).

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras la educación, la vivienda, la salud, la asistencia social, los servicios públicos y el mejoramiento de las comunidades rurales. El propósito principal de la planeación del desarrollo municipal es orientar la actividad económica para obtener el máximo beneficio social y tiene como objetivos los siguientes (INAFED, 2014):

**CUADRO 5. PROPÓSITOS DE LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL**

Propósito de la Planeación del Desarrollo Municipal	Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio. Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
	Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
	Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.
	Promover la participación y conservación del medio ambiente.
	Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.
	Asegurar el desarrollo de las comunidades del municipio.

Fuente: Elaboración propia con base en INAFED

Estas actividades se encuentran escritas y descritas en un marco normativo, además de las etapas e incluso instituciones de las que se puede

auxiliar el personal encargado del proceso de planeación. A continuación se describen en el siguiente cuadro las etapas que comprende el proceso en específico del ámbito municipal.

**CUADRO 6. DESCRIPCIÓN DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN**

ETAPA	DESCRIPCIÓN
Formulación.	<p>Elaboración de diagnósticos económicos y sociales que reflejen la situación real y las necesidades del municipio.</p> <p>Definición de objetivos y prioridades</p> <p>Señalamiento de estrategias y políticas a seguir</p> <p>Compatibilización de los programas operativos anuales con el Plan Municipal de Desarrollo.</p> <p>Definición de los responsables de la elaboración del plan municipal, así como los recursos necesarios para ello.</p> <p>Determinar las metas de corto y mediano plazo.</p> <p>Revisión de Recursos.</p> <p>Concertación con grupos sociales.</p>
Discusión y Aprobación	<p>En esta etapa corresponde al ayuntamiento, en sesión de cabildo, analizar el contenido del plan y discutir la posibilidad de llevarlo a cabo. Una vez aprobado por el ayuntamiento, éste se hace responsable de vigilar su correcta ejecución</p>
Ejecución	<p>Las premisas establecidas en el plan se traducirán en acciones concretas mediante programas operativos, anuales que serán llevados a cabo para tal efecto. Para esto se hace necesario que los responsables de su ejecución procuren que sus actividades se apeguen a lo establecido en el plan</p>
Control	<p>Consiste en actividades para identificar el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, para localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido</p>
Evaluación	<p>Esta etapa se hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación</p>

Fuente: Elaboración propia con base en INAFED 2014

Como puede observarse, las etapas del proceso de planeación son al igual que en los niveles superiores, mayormente similares, excepto por la capacidad y

límites con los que se topa además de su capacidad burocrática, económica, de personal no adecuado y de logara resultados óptimos.

Es importante mencionar que el funcionamiento operativo en el proceso de planeación, es guiado por un marco establecido. A pesar de ello, las condiciones operativas para llevar a cabo cada una de las actividades necesarias para conformar el proceso de planeación son complicadas por las capacidades del capital humano el cual en el municipio. Como en otras áreas de la administración pública es deficiente en cuestión de conocimiento y capacidades técnicas y profesionales para un cumplimiento correcto de sus labores encomendadas.

Estas deficiencias que se mezclan al momento de la realización del proceso, encaminan a acumular un rezago en esta actividad, como en otras, provocando que el proceso de planeación se vea como un mero trámite por parte de los ayuntamientos, sin realizar el proceso logrando un mínimo de beneficios y bienestar para la sociedad, además de no tener idea de las prioridades de la población, no teniendo idea de lo que realizara el ayuntamiento en su periodo de gobierno, perdiendo el rumbo de gobernar.

Otro de los problemas que se puede observar es el del tiempo con el que se cuenta para lograr una planeación a largo plazo, teniendo en cuenta que el periodo de gobierno es solo de tres años. Es complejo para los servidores públicos que tienen a su cargo este proceso comprender y conocer el proceso como es actualmente, así como el manejo de la información, el presupuesto basado en resultados la elaboración de diagnósticos y de más elementos que le componen, lo que necesariamente requiere de un periodo largo.

Además, el tiempo para lograr observar un impacto de las acciones plasmadas es insuficiente y hay periodos que se traslapa entre el gobierno federal, estatal y municipal, lo que también podría desviar las metas planteadas a alcanzar, ya que la sinergia entre los tres niveles de gobierno debe ser marcada, lo que obliga en algún momento al gobierno municipal a alinearse a alguno de los niveles modificando y transformando objetivos.



Es la falla estructural en general, de la planeación sectorial mexicana, ya que Madrigal (2000) menciona que existe una carencia absoluta de planteamientos y seguimientos a largo plazo y que esto se traduce inclusive a los niveles operativos básicos en donde existe personal y funcionarios que tienen una larga trayectoria de experiencias concretas en la solución de problemas. Sin embargo, los cambios sexenales y los cambios municipales de tres años, obstaculizan concretamente los esfuerzos por llevar a cabo políticas, proyectos y acciones concretas a mediano y largo plazo.

La implementación de prácticas flexibles e innovadoras que permitan realizar ajustes y cambios a lo largo del tiempo, así como la incorporación de mecanismos y elementos creativos y actuales que realimenten el proceso, permitiéndole enfrentar la complejidad es lo que necesita el proceso de planeación (Tamayo, León, Mazo, 2008 :16), pues se ha observado a lo largo de este segundo capítulo que el planteamiento jurídico no es del todo incorrecto, pero que existen grandes brechas de comunicación entre niveles, además de la falta de control sobre todo en los municipios, y que en el nivel operativo se necesita contar con un personal capaz de realizar de manera adecuada sus labores impulsando un camino de la planeación concreto.

Se puede concluir este capítulo mencionando que a pesar del marco normativo y operativo establecido en los diferentes documentos de cada uno de los niveles de gobierno, el proceso de planeación contiene fallas estructurales y operativas. Por lo tanto, se trabajará en el capítulo tercero, esta cuestión del nivel operativo y del personal que participó en el proceso de planeación en el periodo 2009-2012 en del municipio de Atenco atendiendo las fallas antes identificadas, y más especialmente de las etapas.

### **CAPÍTULO III. EL PROCESO DE PLANEACIÓN EN ATENCO 2013-2015.**

El presente capítulo tiene la intención de mostrar el proceso de planeación en su parte práctica y operativa. La parte operativa del proceso de planeación como se ha mostrado en los capítulos anteriores, necesita de un conjunto de documentos, leyes, normas, instituciones y actores que aterrizarán en acciones las metas y objetivos plasmados en la normatividad. Este tercer capítulo es la parte en que se describe el momento operativo de la estructura de la planeación.

Para el logro del objetivo principal de esta investigación, que se refiere a examinar las condiciones normativas y operativas en las que se llevó a cabo el proceso para identificar las fortalezas, debilidades y el grado hasta el que se ha llevado a cabo, se realizaron encuestas a las áreas administrativas del actual gobierno, además de trabajar de cerca con la Dirección de Planeación. Se realizó una revisión a fondo del archivo de la Dirección y de otras áreas que tienen la labor de instrumentar y vigilar las acciones de la actual administración y actores clave que permitirán observar de manera amplia las etapas hasta las que se ha llevado a cabo el proceso.

Se describen los instrumentos, o sea los documentos que son la base y apoyo al desarrollo del proceso de planeación a nivel municipal, con el objetivo de indagar de manera exhaustiva la coherencia interna y externa de los planes y programas para lograr metas, y la forma en que se desarrollan, pues son pieza fundamental en la planeación y rumbo que tomó el ayuntamiento.

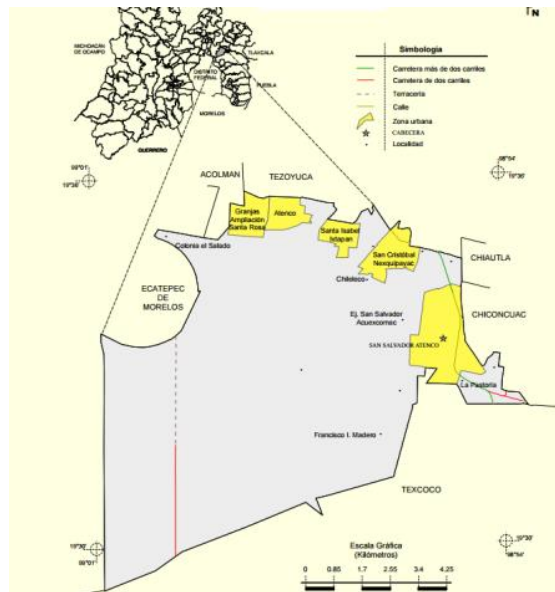
Este capítulo está constituido por tres subtemas que comprenden el diagnóstico externo al municipio e interno organizacional, el diagnóstico del proceso de planeación actual, ya que la información de los procesos anteriores se encuentra dispersa, y finalmente la detección de las fallas y debilidades en el proceso de planeación.

### 3.1 Perfil Sociodemográfico del Municipio de Atenco.

Para lograr el fin de este apartado, el diagnóstico externo e interno del municipio y de la administración actual respectivamente, se ha realizado una investigación documental del estado que guarda el municipio en todos sus ámbitos. Para comenzar este apartado se enlista un diagnóstico general de las condiciones en las que se encuentra el municipio con la finalidad de observar el contexto en el que se desarrolló dicho proceso. A continuación se muestra una serie de cuadros que muestran en cifras, las condiciones demográficas y las características sociales, culturales, económicas del municipio de Atenco, comenzando con un diagnóstico territorial.

El municipio de Atenco, está ubicado al oriente del Estado de México, limita al norte con Acolman y Tezoyuca, al sur con Texcoco, al este con Chautla y Chiconcuac, al oeste con Ecatepec. (atencoedomex.gov.mx, 2015)

MAPA 1. LOCALIZACIÓN REGIONAL DEL MUNICIPIO DE ATENCO



Fuente: INEGI Datos Geográficos

El municipio se localiza dentro de la principal concentración demográfica del país, la región Valle Cuautitlán-Texcoco (VCT), específicamente Atenco se ubica al oriente de la Ciudad de México (el mercado económico más importante del país) y la costa del Golfo de México (Coespo, 2010), su ubicación permite la conexión a través de las vialidades como la carretera Lechería –Texcoco y la unión de regiones importantes como Puebla, Hidalgo y Querétaro (PDM, 2013-2015).

La ubicación territorial del municipio es una situación que le proporciona una posición estratégica como eje dinámico de desarrollo económico, urbano, social y turístico, que puede potencializarse con objetivos estratégicos, creando un camino al desarrollo endógeno, el cual Vázquez Baquero (2007:183) define como la respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización, que integra y da cohesión a visiones diferentes como el desarrollo autoconcentrado, desarrollo humano, desarrollo sostenible o desarrollo desde abajo.

De acuerdo al diagnóstico elaborado en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, el municipio de Atenco se encuentra en una posición especial y estratégica potencialmente favorable, factor que debe ser aprovechado con acciones prospectivas que intervengan en el desarrollo y potencialice las condiciones de vida de los habitantes.

Esta sección muestra las características demográficas, el análisis tiene con fin obtener un panorama del estado que guarda el municipio en general para lograr entender las condiciones que mantiene la población y la labor del gobierno para planear, programar y presupuestar de acuerdo a las necesidades de su población. Los presentes cuadros continúan con un análisis poblacional en sus diferentes modalidades de índices de desarrollo, esta descripción tiene la finalidad de conocer el contexto que vive el municipio, y las condiciones en las que se llevó a cabo el proceso de planeación.

**CUADRO 7. POBLACIÓN TOTAL, SUPERFICIE Y DENSIDAD DE LA POBLACIÓN**

Año	Población	Superficie	Densidad (hab/km <sup>2</sup> )
2000	34.435	92 33	373
2010	56 243	92 33	609
2015	62 392	92 35	676

Fuente: Elaborado con información del INEGI, 2015

El municipio de Atenco cuenta con una población de 56 mil 243 habitantes, que representa 0.37% del total del Estado de México (Cuadro No. 7). Al año 2010, la distribución poblacional es de 27 mil 933 hombres y 28 mil 310 mujeres, hay una relación de 101.35 mujeres por cada 100 hombres que habitan en el municipio, su tasa de crecimiento en el período 2000-2010 es de 4.86 (Coespo, 2010). Para el año 2015 se tiene una proyección de la población total de 62, 392 habitantes, en los cuales no se contempla el crecimiento constante que pueda provocar el nuevo proyecto aeroportuario<sup>4</sup>, y con ello el aumento de la demanda de los servicios, de alimento, de esparcimiento y los de más problemas que ello pueda implicar.

De acuerdo a información de Coespo (2010), el municipio cuenta con 6 localidades rurales, y en ellas residen 3 mil 145 habitantes, que representan 5.59 por ciento del total de la población del municipio, 53 mil 98 habitantes, residen en localidades urbanas (94.41 por ciento). Estos datos reflejan la urbanización impactante en la que se desarrolla el municipio.

---

<sup>4</sup> El día 13 de septiembre de 2015 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes comunica a través de la Dirección General de Comunicación Social, que se inicia la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), en la Zona Federal Ex-Vaso de Texcoco.

## MAPA 2. COMUNIDADES DEL MUNICIPIO DE ATENCO

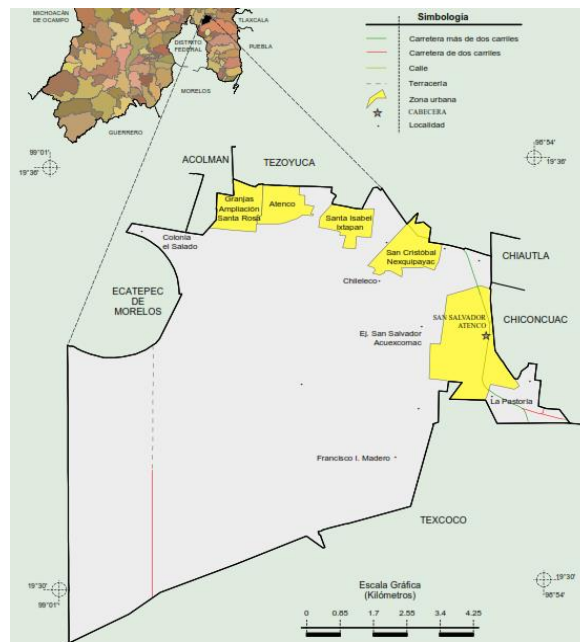


TABLA 1. POBLACIÓN POR COMUNIDAD

Nombre de Localidad	Población
San Salvador Atenco	17,124
San Cristóbal Nexquipayac	6,661
Santa Isabel Ixtapan	4,407
Zapotlán	2,849
Francisco I. Madero	636
Nueva Santa Rosa	4,990
Ejido de Nexquipayac	827
Ejido San Salvador Acuexcomac (Ejido La Purísima)	1,038
Los Hornos (El Presidio)	344
La Pastoría	5,135
Hacienda La Grande Fracción Uno	4
Granjas Ampliación Santa Rosa	5,821

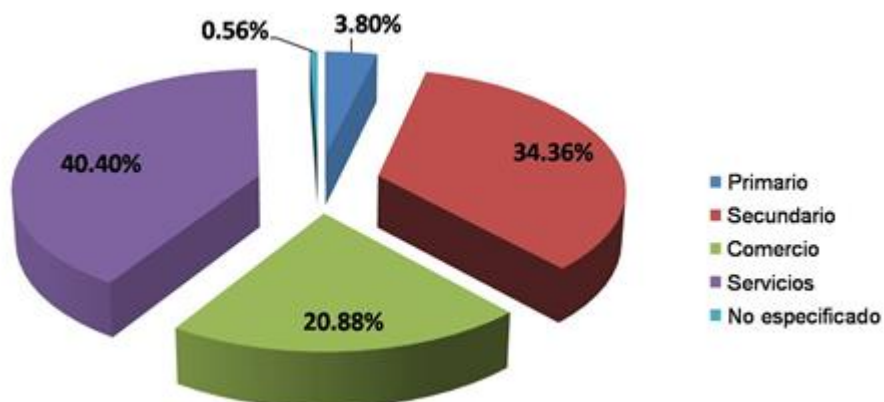
Rosa			
Colonia El Salado			3,567
El Amanal			
			296
Ejido La Magdalena			2,544
Panoaya			
Fuente de elaboración propia con base en COESPO 2010			

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2010

Según las cifras de Coespo (2010) entre las localidades más pobladas se encuentran: San Salvador Atenco con 17 mil 124 habitantes, seguida por San Cristóbal Nexquipayac con 6 mil 661 y Granjas Ampliación Santa Rosa con 5 mil 821. Las localidades menos pobladas son: Hacienda la Grande Fracción Uno con 4 habitantes, El Amanal con 296 y Los Hornos con 344. El fenómeno de mayor y menor población en las diferentes comunidades, se debe a que las comunidades fundadoras mantienen mayor concentración de población, mientras que las nuevas colonias presentan un rezago importante en servicios, comunicación, transporte y otras variantes que intervienen a contar con altos niveles de pobreza y marginación.

En materia económica, el municipio cuenta con 19 mil 503 personas de 12 años y más económicamente inactivas, 55.04% se dedican a los quehaceres de hogar y 35.3% a estudiar (gráfica 1). En el municipio, las actividades que se desarrollan en el sector servicios, representan la principal concentración de población ocupada, seguido por el sector secundario y el sector comercio. Según datos de Coespo (2010) la participación de las mujeres en el sector económico ha aumentado en la última década identificando a 6 mil 577 mujeres económicamente activas, por cada 100 hombres económicamente activos. Este dato presenta un punto estratégico que puede ser potencializado en el municipio, dar apertura al trabajo de la mujer, capacitarla y coadyuvar a su bienestar y el crecimiento económico en el sector de servicios.

**GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ACUERDO A OCUPACIÓN**



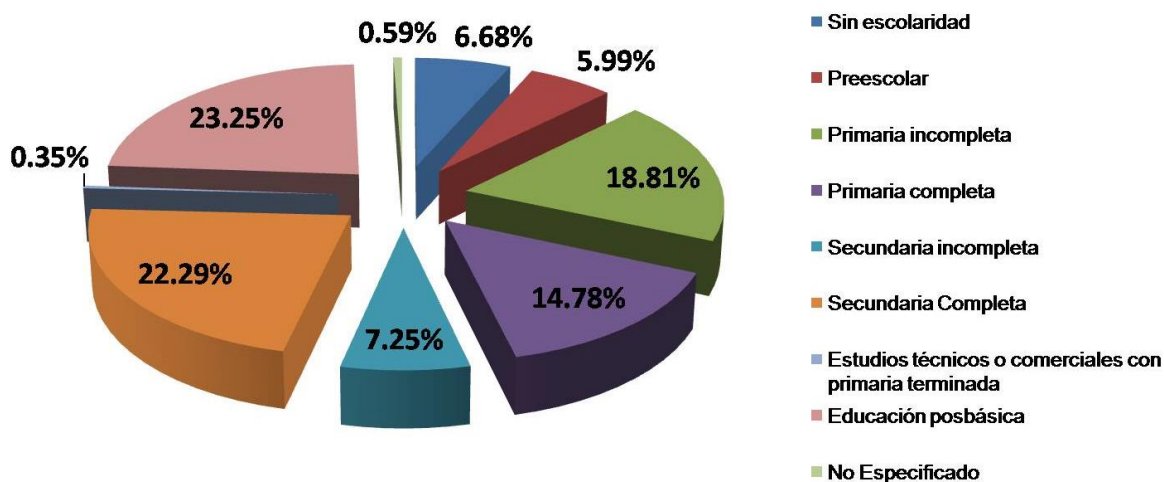
Fuente de elaboración: COESPO 2010

Los números que se refieren a la seguridad de salud, la población que cuenta con servicios de salud en general, por cualquier institución de salud y en diferentes condiciones es del 44.1% en el municipio de Atenco (Coespo, 2010), lo que significa que menos de la mitad de la población cuenta con algún tipo de seguridad en salud, por lo cual la población que el ayuntamiento debe atender, asciende a más de la mitad, y según las cifras de IGECEM, además de que sólo existen 8 unidades médicas para dar atención a la población.

En el nivel de escolaridad en el municipio de Atenco de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del año 2000, el porcentaje de la población de 15 años y más alfabeta, se incrementó en los últimos 10 años, ya que de 95.58%, ascendió a 96.54% en el año 2010, la población con posgrado es sólo del 0.22 % (Coespo, 2010); lo que puede interpretarse como una deficiencia en el nivel profesional a nivel estatal.



GRÁFICA 2. POBLACIÓN POR NIVEL DE ESCOLARIDAD



Fuente: Coespo 2010

### 3.2 Diagnóstico Interno de la Administración Municipal.

Después de haber descrito el entorno del municipio, y de conocer las potencialidades y debilidades que cuenta para su desarrollo, ahora se pasa a describir la parte interna organizacional, que ayudará a comprender la estructura de trabajo y el papel que tiene el proceso de planeación. Para comenzar este apartado, según la definición de Arellano y Amaya (s/a: 138) acerca de las organizaciones gubernamentales, al mencionar que nacen predeterminadas a sus fines y funcionamiento, y de tener un contexto particular, el municipio es una organización gubernamental, pues nació con un objetivo, y su campo de acción es particular y específico, con un conjunto de actores que interactúan entre sí para lograr ciertos fines.

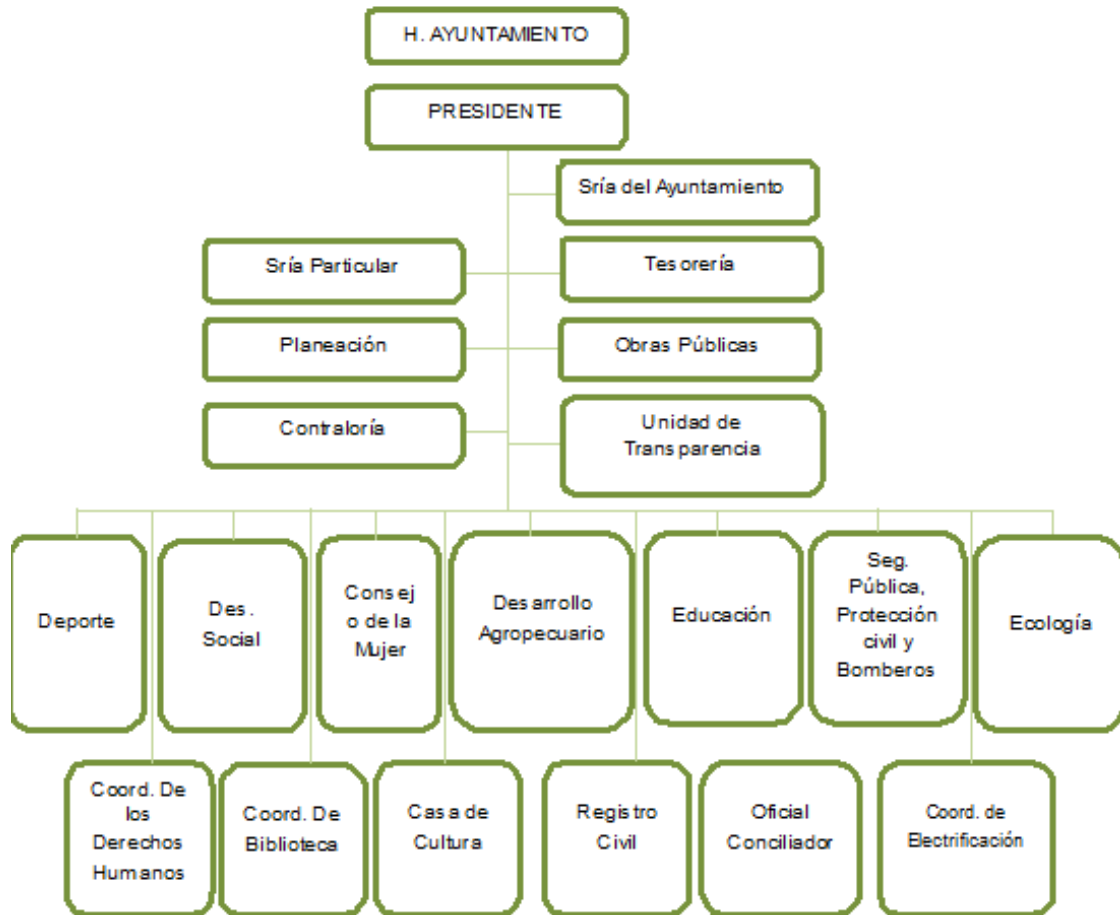
Con base en lo anterior, menciona el Plan de Desarrollo Municipal Atenco 2013-2015 que el municipio es un ente de gobierno que goza de autonomía en su organización y administración para planear y realizar acciones. Es el espacio donde se manifiestan las cuestiones centrales de las transformaciones económicas, políticas y culturales (PDM, 2013); se constituye entonces como la

organización gubernamental más cercana a la ciudadanía, cuyo fin es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios, programas, y todo lo que de él emane para mantener el bienestar de su población.

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. Además, dentro de la tipología de las organizaciones gubernamentales que realiza Hall (1983), el ayuntamiento se ubica dentro de la tipología que señala 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 y la dirección y rumbo que ha de llevar el Ayuntamiento. Este capital humano tiene la responsabilidad de responder a las demandas de la población que decidió que formaran parte del Ayuntamiento.

La estructura administrativa del gobierno municipal, se encontraba conformada de la siguiente manera:

**ESQUEMA 3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

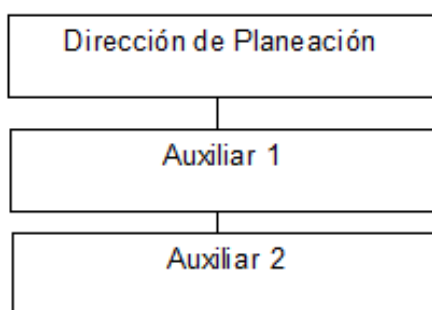


Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015

La estructura de esta organización gubernamental, que no es otra cosa más que la distribución de las personas dentro de ella, deberán tener la capacidad de combinar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr el objetivo por el que trabajan. Bajo esta idea se encuentra Etzioni (1986), quien menciona que el medio para lograr los fines de una organización es el recurso humano, por lo tanto, la estructura de la organización del Ayuntamiento es una pieza clave para encaminar en una dirección correcta el actuar de la administración.

En el organigrama se observa que la dirección de planeación depende directamente de Presidencia y según Blau (1974) explica que la jerarquía en una estructura se debe al nivel de influencia y posición de los participantes lo que significa que esta dirección tiene un lugar alto en la jerarquía de la estructura lo que también habla de la importancia de sus labores y responsabilidades. El funcionamiento de la Dirección de planeación se conforma de un director y dos auxiliares, quedando conformada de la siguiente manera:

#### ESQUEMA 4. ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN



Fuente de Elaboración: Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal desarrolla un apartado en el que se describen las principales funciones de las áreas que conforman la estructura organizacional. La Dirección de Planeación no se encuentra descrita dentro de ese apartado, sin embargo sobre la planeación se menciona que “ha de armonizar todos los factores para definir con claridad nuestros objetivos y fortalecer la estrategia orientada a alcanzar los mayores índices de bienestar social de los atenguenses” (PDM, 23: 2013) lo que deduce el papel fundamental e importante de la dirección.

Respecto de la reglamentación de la organización interna con la que debe contar el ayuntamiento, la administración estudiada no contaba con manuales de organización y procedimientos, los cuales según el Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo (2015), son herramientas que determinan la secuencia de

pasos a seguir para el desarrollo de actividades o procesos con la finalidad de optimizar las funciones de la Administración Pública.

Respecto de lo anterior, la Ley Orgánica del Estado de México y Municipios, menciona en su artículo 86 que el servidor público ejercerá las funciones propias de su competencia y será responsable de ellas y sus atribuciones contenidas en la ley, reglamentos internos, manuales y otras disposiciones legales que tiendan a regular el funcionamiento del Municipio. La falta de estos instrumentos provoca dudas acerca del funcionamiento de la administración, pues son necesarios al iniciar labores en un área que puede ser compleja.

El perfil técnico profesional de los servidores públicos municipales se encuentra dentro del Plan de Desarrollo Municipal dentro de una tabla que señala los puestos y el nivel de escolaridad con el que cada director cuenta:

**TABLA 2. PERFIL TÉCNICO PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Dependencia	Nivel de Escolaridad			
	Básico	Medio Superior	Superior	Total
Presidencia		1	1	2
Sindicatura	1		1	2
Jurídico	1		1	2
Regiduría				
Secretaría del Ayuntamiento		3	1	4
Tesorería Municipal	2	1	5	8
Contraloría	1	3		4
Catastro	2	2	1	5

**Continuación de Tabla No. 2**  
**Perfil Técnico Profesional de los Servidores Públicos**

Dependencia	Nivel de Escolaridad			
	Básico	Medio Superior	Superior	Total
Educación	1	1		2
Dirección de Planeación			1	1
Instancia de la Mujer	2			2
Servicios Públicos	16	1		17
Cultura	2	2		4
Empleo	2			2
Deporte	1	1		3
Desarrollo Social	2		1	3
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	9	1	1	16
Gobernación	1		6	1
Sistemas				1
Desarrollo Agropecuario			1	1
Alumbrado Público y Electrificación	3	1	1	4
Turismo	1			1
Reglamentos, vía pública y transporte	4	1		4
Agua, drenaje y alcantarillado	3			4
Salud		1	1	1
Ecología	1			2
Comunicación Social	1	1		1
Derechos Humanos				1
Personal y Recursos Humanos		2		2
Biblioteca	3	2		5
Unidad de Información		1	1	2
Registro Civil	3	1	1	5
Oficialía Conciliadora y Mediadora	1		1	2
Receptoría	1	4		5
Archivo		1		1
Seguridad pública, protección civil y bomberos	43	21	2	66

Fuente de Elaboración: Plan de Desarrollo Municipal

La tabla anterior refleja que los servidores públicos con escolaridad de nivel básico se conforman de 64 personas, más 43 elementos de la policía municipal y 27 personas con escolaridad de nivel superior contando con el mayor número tesorería con 5 servidores públicos y gobernación 6. Se observa que la mayoría de los funcionarios públicos no cuentan con una carrera profesional, lo que puede provocar un rezago en su actuar al desempeñar su cargo; indudablemente la conformación de estructura afecta al desempeño de las funciones.

Hacer la descripción del diagnóstico externo e interno de la organización es importante, tiene la finalidad de conocer las condiciones estructurales y reales del entorno sobre el que gobierna, además de conocer el escenario sobre el que se llevó a cabo el proceso de planeación, el cual, es el proceso esencial para el funcionamiento de dicha organización gubernamental. Después de haber hecho el diagnóstico, el siguiente subtema se dedica a profundizar especialmente en el proceso de planeación, y el contexto en el que se desarrolló.

### **3.3 Diagnóstico del Proceso de Planeación 2013-2015.**

Se entiende a la planeación como una herramienta de las organizaciones para distribuir al óptimo desarrollo labores y tareas, además de plasmar la forma en que han de llevarse a cabo cada una de ellas para el logro de un fin común; así como el tiempo y el presupuesto y lo indispensable, se enuncia a los actores que llevaran a cabo esta labor a lo que se le llama definir la estructura organizacional, a la que los proceso de planeación están obligados a establecer de manera reflexiva ya que el capital humano es el principal elemento del proceso.

Este apartado está dedicado a realizar un diagnóstico del proceso de planeación con el objetivo de observar hasta qué grado se llevó a cabo, y el alcance al que pudo llegar. Este diagnóstico se inicia describiendo las etapas del Proceso de Planeación. El siguiente cuadro se encarga de describir las etapas en un marco comparativo con la realidad del proceso en el Ayuntamiento.

**CUADRO 8. COMPARACIÓN DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN.**

Planeación Estratégica	Realidad del Proceso en el Ayuntamiento
Formulación: la formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa.	Esta actividad se lleva a cabo al momento de comenzar la formulación del plan de desarrollo Municipal, en el que las áreas que conforman la administración realizaron un diagnóstico de su campo de trabajo.
Discusión y aprobación: para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales.	Esta etapa se cumple al momento de enviar a la aprobación de Cabildo el plan de desarrollo municipal.
Ejecución: aprobados los programas, corresponde a los ejecutivos llevarlos a la realidad.	Cada área cumple con lo plasmado en el plan de desarrollo municipal, además de plasmar sus metas en los formatos anuales de PbRM (Presupuesto Basado en Resultados Municipal).
Control y evaluación: de forma periódica se deberá obtener información relativa a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo.	En este punto, el único control que se llevaba del cumplimiento de las metas se limita al cumplimiento del llenado de los formatos trimestrales de PbRM

Fuente de Elaboración Propia con base en Marter

El anterior cuadro servirá de referencia para hacer un diagnóstico puntual de cada una de las etapas. Empezando por la etapa de la formulación, de la que no se encuentra más evidencia más que la que se hace al comenzar la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, en el que desarrolla el diagnóstico de los temas que conforman los diferentes contextos que atiende el Plan, como lo es en el contexto de la salud, educación, desarrollo social, servicios públicos y los demás temas desarrollo.

En esta etapa, de acuerdo a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, se debe instalar el COPLADEMUN (Comité de Planeación Municipal), el cual, se instala en tiempo y forma según acta de Cabildo. Este Comité tiene las siguientes atribuciones

- I. Participar en la coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y



- federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatales y municipales de desarrollo;
- II. Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo;
  - III. Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre la materia (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios).

Este comité, según dicha Ley, debe estar conformado previamente a la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, pues colaborará a la elaboración del mismo. Al respecto, el informante clave, el Director del área de Planeación, comentó en una entrevista que no se le ha dado el peso ni la importancia a dicha Dirección ni a la existencia del COPLADEMUN, pues al inicio del trienio el Comité contaba con un espacio dentro del Ayuntamiento, este comité se encargaría de las actividades que preceden el proceso de planeación, sin embargo, no se le dio el seguimiento pertinente, y el comité terminó por diluirse. Ante tal acontecimiento, el director menciona que fue una ideología del Presidente, el no creer importante contar con dicho Comité dejando todo el proceso bajo el cargo de la Dirección de Planeación.

Desde el inicio del trienio, la administración municipal se detecta la desinformación de los elementos que debe estructurar una administración fuerte y sólida, que mantenga estable el actuar y el rumbo de la administración. Crear el comité para cumplir con la normatividad ante el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, que es un organismo público descentralizado, cuyo objetivo es operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, organizaciones sociales y privados, así como con el gobierno federal las entidades federativas y de los municipios, así mismo, es el coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios).

Para la formulación del Plan, además de la participación del COPLADEMUN; se debe tomar en cuenta la participación de la ciudadanía. Este panorama particularmente el municipio de Atenco ha dejado ver la capacidad de la ciudadanía en cuanto a la organización para la participación y aportación con el

gobierno municipal, o su desacuerdo ante las decisiones o acciones del gobierno. Es un municipio que ha atravesado por diversas transformaciones sociales. Los diferentes movimientos y levantamientos son acontecimientos que cambian la forma de participación de la comunidad, inclusión y colaboración en la toma de decisiones del gobierno municipal y las autoridades auxiliares, que tras su experiencia, y logros obtenidos por parte de las movilizaciones, han cambiado la pasividad por participación continua.

Este panorama que caracteriza al municipio en general, influye de manera directa la forma de incluir a los ciudadanos en el proceso de planeación, pues la comunidad en algún incumplimiento de las autoridades o servidores del ayuntamiento, saben que pueden inferir sobre las decisiones que se tomen, abogando por su bienestar y beneficio. En una revisión documental, se encuentran consultas ciudadanas aplicadas en todas las comunidades que conforman el Municipio, en las cuales, se detecta que en la mayoría de ellas la población demanda mayor seguridad y atención médica (Consulta Ciudadana Plan de Desarrollo Municipal Atenco 2013-2015).

Comenta en entrevista el director de Planeación que la participación de la ciudadanía debe ser controlada y manejada, ya que las desconformidades de la población son muchas y realizar un foro de consulta o mesas de trabajo para el levantamiento de propuestas y demandas puede ser grave alentando a la ciudadanía a provocar actos que alternaren la paz pública. Se observa que a pesar de la aplicación de las encuestas y evitar la conglomeración de la ciudadanía para evitar conflictos, no se atienden las demandas reflejadas en las encuestas.

Al revisar la atención a las demandas antes mencionadas, en el Plan de Desarrollo, se observa que en las Obras de Alto impacto se plasma la creación de 9 Módulos de seguridad pública en las diferentes comunidades, además menciona que se impulsará una política integral, la cual ayudará a construir la seguridad pública efectiva y en materia de Salud, el 59.9% de la población carece de seguridad social, y en materia de atención a ello, se plasma la construcción de un

Centro de Salud, el cual no fue llevado a cabo, los Centros existentes no son suficientes para brindar la atención que se demanda y las acciones que se plasman en el plan se observan limitadas en este ámbito.

**CUADRO 9. OBRAS DE ALTO IMPACTO**

Obra	Comunidad	Beneficiados
Construcción de Módulo de Seguridad Pública	Nexquipayac	5000
Construcción de Módulo de Seguridad Pública	Ixtapan	5000
Construcción de Módulo de Seguridad Pública	Zapotlán	5000
Construcción de Módulo de Seguridad Pública	Col. Fco. I. Madero	1300
Construcción de Módulo de Seguridad Pública	Col. La Pastoría	3000
Construcción de Módulo de Seguridad Pública	Col. Santa Rosa	5000
Construcción de Módulo de Seguridad Pública	Col. Granjas el Arenal	5000
Construcción de Módulo de Seguridad Pública	Acuexcomac	5000
Construcción de Módulo de Seguridad Pública	El Salado	3000

Fuente de Elaboración Propia con Base en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015

La finalidad de incluir la participación ciudadana es entender su entorno, necesidades y problemas que le aquejan y tomarlas en cuenta al momento de la formulación del Plan, así como crear prioridades, objetivos y estrategias para prever el futuro, además de gobernar de manera que se logre un impacto positivo para la población. Sin embargo no se cumple con este propósito y se aplican encuestas que no contribuyen a la formulación de líneas de acción para el plan.

La segunda etapa se refiere a la discusión y aprobación:

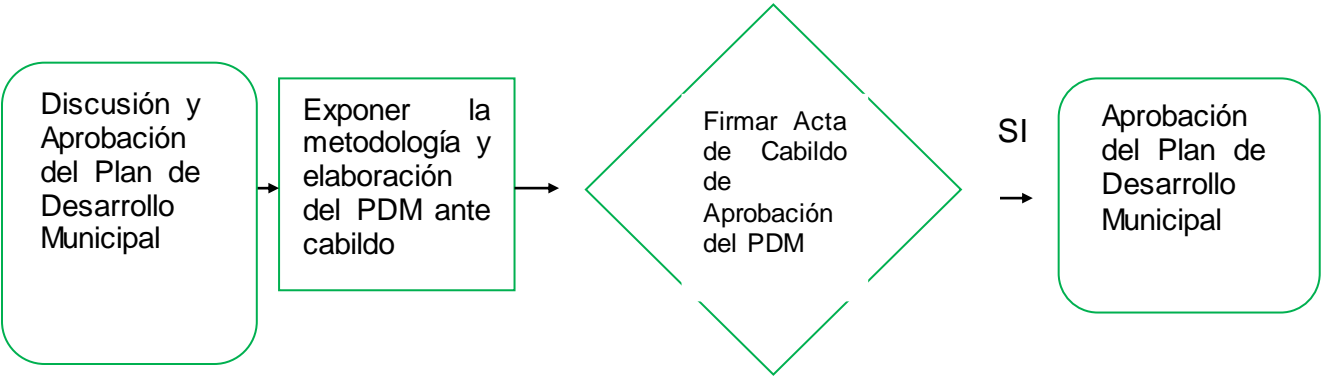


Figura 1 Fuente de Elaboración propia

El Plan de Desarrollo Municipal, después de su elaboración, pasó a ser expuesto para su aprobación ante Cabildo para su posterior instrumentación. En esta etapa el análisis de las acciones plasmadas a desarrollar en el trienio debió haber sido exhaustivo y valorado, pues se aprobó sin objeción alguna, según acta de Cabildo, con lo que se puede deducir que esta etapa fue menospreciada como elemento fundamental en el que se define un camino para el actuar de la administración y que prevé el futuro, el Plan fue menospreciado en esta etapa, pues al analizar el Plan se encuentran inconsistencias, como que la mayor parte del plan se refiere al diagnóstico y las líneas de acción no atienden a las necesidades reales de la población.

En la etapa de ejecución:

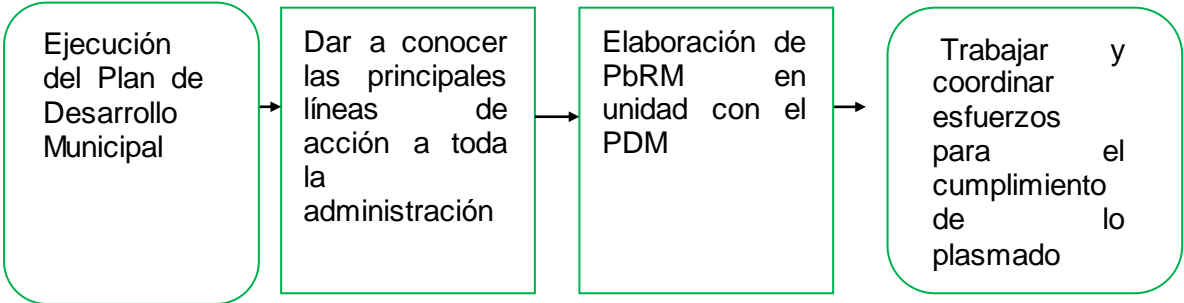


Figura 2: Fuente de Elaboración propia

Corresponde a los diferentes actores llevar a cabo su encomienda y trabajar para cambiar su diagnóstico previo. En esta etapa, además de la ejecución de lo plasmado en el Plan, también se debieron elaborar los formatos PbRM (Presupuesto Basado en Resultados Municipal), formatos que tienen la finalidad de plasmar los proyectos que llevaran a cabo las áreas de forma única o en coordinación con otras, de manera anual. Estos formatos, servirán para la destinación de presupuesto según la importancia y magnitud de los proyectos que en ellos se plasmen, además de estar alineados con el Plan de Desarrollo Municipal.

Este proceso es llevado a cabo por el área de Tesorería y la Dirección de Planeación, para una homogeneización de estos proyectos con las actividades que se han de realizar para lograr los fines del PDM, sin embargo, en una revisión documental del área, se observa que este proceso no se llevó a cabo, al menos hasta el segundo trimestre del inicio de la administración.

Tal situación provoca una interrogante, de qué manera se logró enviar el proyecto de presupuesto del ayuntamiento, si no se tenía una base de trabajo plasmado (PbRM). El problema en esta etapa es grave, ya que la normatividad puede ser esquivada, pues no existe un control sobre el actuar de los ayuntamientos en este sentido.

En la etapa de control y evaluación, la única manera de control que se utilizó es la que define el PbRM (Presupuesto Basado en Resultados Municipal), en el cual, después de haber plasmado el proyecto anual a destiempo, las metas físicas se disgregan para cumplirse de forma trimestral, según las capacidades y necesidades del proyecto. Ante esto, los formatos deben ser llenados de manera trimestral, dando cuentas del avance de sus metas, y el porcentaje de cumplimiento de ellas.

Se puede observar bajo el sistema del Presupuesto basado en Resultados, que la mayoría de los directores desconocían el sistema y el origen de los formatos, el objetivo de ellos y la relación que tienen con su presupuesto, y sus labores. Además en la aplicación de un cuestionario a los directores, se detecta

que desconocen el Plan de Desarrollo Municipal, además de la mecánica e importancia de los formatos PbRM.

Siguiendo con el diagnóstico, se procede ahora a describir el cumplimiento de los principios de la Planeación por la administración 2009-2012, en una tabla comparativa, donde se contraponen el principio y el concepto del mismo, y el cumplimiento de ellos.

**CUADRO 10. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA PLANEACIÓN**

Principios de la Planeación	Cumplimiento de los Principios
<p>Principio de Racionalidad: la variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos</p>	<p>El cumplimiento de este principio se observa en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, en donde se desarrolla un apartado llamado Vinculación de los Planes de Desarrollo Municipal 2013-2015 con los Sistemas de Planeación Nacional y Estatal.</p>
<p>Principio de Previsión: 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 definidos para la ejecución de las acciones que se planifican.</p>	<p>Principio aplicado en la formulación de los proyectos de cada área, en los que fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones, además de verse plasmado en el Plan de Desarrollo Municipal, en el que se realiza un diagnóstico del contexto para marcar posteriormente las principales acciones de gobierno orientadas a favorecer el desarrollo integral del municipio, lo que ende prevé acciones futuras.</p>
<p>Principio de la Universalidad: la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.</p>	<p>Toda actividad planeada tiene como objetivo lograr un impacto favorable para la población así como la optimización de los recursos.</p>
<p>Principio de la Unidad: los planes deben tener unidad, deben estar integrados entre sí y formen un todo orgánico y compatible. El concepto de unidad está estrechamente ligado con el de coordinación.</p>	<p>El Plan de Desarrollo Municipal expresa que “La finalidad de vincular el sistema de planeación municipal estatal y federal, es fortalecer los instrumentos que intervienen en el desarrollo integral a través de establecer programas y proyectos comunes orientados a satisfacer las necesidades del municipio y contribuir al crecimiento de la economía regional, brindar una mejor atención a las demandas sociales y establecer un orden de prioridades en su ejecución.</p>

**Continuación de Cuadro No. 10**  
**Cumplimiento de los Principios de la Planeación**

Principios de la Planeación	Cumplimiento de los Principios
Principio de Continuidad: La programación no tiene fin en el tiempo, mientras subsistan el Estado, las empresas y las familias deberán hacer cosas; por ello pueden variar 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.	Este principio es cumplido, pues la programación no se detiene por los periodos, se ajusta a ello, llevando a cumplir las metas establecidas, reconduciendo el Plan o los programas de la Administración, de acuerdo al contexto en el que se encuentre (cambio del gobierno estatal o federal).
Principio de Inherencia: la programación es inherente a la administración. La administración del Estado como la de una empresa no se hace independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas.	Este principio se observa al aprobar la metodología aplicada en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal lo que involucra la necesidad y aceptación de los procesos de planeación para el funcionamiento de la administración.

Fuente: Elaboración propia con base en Marter, 1994.

En lo que respecta al cumplimiento de los principios de la planeación, se puede observar a través del cuadro, que la mayor parte de estos son cumplidos. Al revisar de manera documental el Plan de Desarrollo Municipal, y los procesos administrativos que ello conlleva, además de cumplir en tiempo y forma con la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal según Actas de Cabildo.

Los principios de la planeación son tan necesarios para las tareas de la planeación, que a pesar de cumplir de forma normativa y administrativa con ellos, se observa en el quehacer de los directores que llevan a cabo la instrumentación, se puede concluir al respecto, que el cumplimiento de estos principios ayuda de manera favorable al seguimiento de una práctica adecuada del proceso de planeación. Sin embargo, cabe mencionar que a pesar de cumplir con estos principios

Las etapas y principios de la planeación están escritos y deben cumplirse de acuerdo a la normatividad, sin embargo el cumplirlos de manera administrativa, no significa que el proceso de planeación funcione de manera adecuada, el cumplir con los lineamientos marcados por las Leyes y la presión de la Tesorería para obtener información necesaria para sus labores, no garantiza que el personal

que lleva a cabo cada etapa de la planeación lo haga de la manera en la que lo plasma. El siguiente apartado se dedica a detectar las fallas y debilidades del proceso de planeación detalladamente.

En esta descripción del diagnóstico de las etapas y principios de la planeación se observa que documentalmente en la mayoría de las etapas se cumple con ello, sin embargo, como se ha detectado acerca de la participación ciudadana que fortalece la democracia como un elemento limitado, ya que en el acto de dar legitimidad a las acciones de gobierno se aplican encuestas en las diferentes comunidades, que tienen como resultado mandarlas a un archivo y no darles seguimiento ni atención y que no son tomadas en cuenta para plasmar líneas de acción para atender dichos contextos.

Por consiguiente la etapa de aprobación del Plan es errónea, ya que se aprueba un documento que es el eje rector formulado de manera equivocada en sus metas y objetivos, con este problema se encuentra también el envío del presupuesto, el cual en una de sus etapas no fue enviado a tiempo por la Dirección de Planeación a la Tesorería Municipal lo que concluye pensar en el poco respeto al cumplimiento de la normatividad en este contexto.

Entre estos problemas se encuentra también el control débil interno y para con las direcciones y el control débil externo llevado a cabo por COPLADEM, así como la evaluación y valoración de los resultados. El apartado siguiente se enfoca a desarrollar estas fallas y debilidades con mayor detalle y se desarrolla la propuesta de fortalecer el marco normativo de la planeación para la obtención de mejores resultados.

### **3.4 Fortalezas y Debilidades en el Proceso de Planeación.**

Este apartado es construido a través de la revisión de una serie de documentos, reglas, ordenamientos, y manuales, que consolidan la forma de llevar a cabo el proceso de planeación a nivel municipal, examinando las dificultades que limitan el cumplimiento del proceso, así como las fortalezas de la organización para el



mismo proceso, los que conforma el desarrollo de los objetivos particulares en el municipio de Atenco.

Se desarrollarán a continuación cada una de las etapas del proceso analizando sus fortalezas y debilidades, los recursos de los que se auxilió para lograr objetivos de la planeación específicos y el cumplimiento del marco legal por parte de los actores participantes.

**CUADRO 11. ETAPA DE FORMULACIÓN**

Fortalezas	Debilidades
Presentación de Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo.	Las líneas de acción no responden a las demandas de la ciudadanía.
Instalación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal	No se tiene evidencia de acciones por parte del COPLADEMUN.  No se realizó un diagnóstico adecuado de la situación del municipio.  En el PDM se plantea realizar una serie de obras públicas que no causan un impacto.
Participación de la ciudadanía (300 consultas ciudadanas)	Falta atención a las demandas de la ciudadanía. Se requiere de trabajo de campo, de investigación que empate y de certeza a la información estadística.

Fuente: elaboración propia

Esta etapa se lleva a cabo en tiempo y forma, la Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo, se presenta ante cabildo por la dirección de planeación y es aprobada por unanimidad. Se instala el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, pero no se muestra evidencia de su colaboración en los trabajos del proceso, ya que en el archivo del área sólo se encuentra el Acta

de Sesión de la Instalación del mencionado Comité. En cuanto a los mecanismos de participación, existen 300 consultas ciudadanas, las cuales no son suficientes para la construcción de escenarios y la toma de decisiones, así como la priorización de objetivos.

Al observar el Plan de Desarrollo en su totalidad, el diagnóstico que hace del municipio y las líneas de acción que plasma no intentan modificar el crecimiento, movimiento y avance de la población tanto en la educación, salud y economía. Por consiguiente el ejercicio de gobierno continúa en una situación estática. Se observa que se plantea realizar una serie de obras públicas que no causan un impacto, solo se cumple con realizarlas sin haber identificado un problema real que necesite ser atendido.

Se observa que en las consultas ciudadanas la mayor demanda de la población, es la seguridad y la salud, temas para los cuales el Plan de Desarrollo Municipal plantea la construcción de módulos de seguridad en todas las comunidades, obras de las cuales no se justifica su construcción dentro del Plan y en materia de salud, la construcción de un Centro de Salud, el cual no se construyó además de que no sería suficiente, pues según datos del Plan, más de la mitad de la población no cuenta con ningún tipo de seguridad social. Es sabido que no es posible atender de manera inmediata las demandas y necesidades de la sociedad, pero si pueden subsanar con convenios y acuerdos para la atención y resolución de las demandas, situación que tampoco fue tomada en cuenta.

La debilidad en esta etapa se encuentra en los débiles mecanismos de participación, aplicando una consulta ciudadana sólo por cumplir con el requerimiento, sin haberla tomado en cuenta para la toma de decisiones. De igual manera la instalación del Comité de Planeación Municipal, que tiene como fin apoyar los trabajos de la Planeación en todas sus etapas no fue tomado en cuenta, sólo se limitó a su creación para su cumplimiento ante el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, y dar cumplimiento a la normatividad.

Otra debilidad en este contexto es el manejo de la información estadística que brinda IGECEM, CONAPO, COESPO, INEGI y otras, que no reflejan una realidad cercana para realizar un diagnóstico acertado de las condiciones del municipio en todos sus ámbitos. Para realizar un diagnóstico en el proceso de planeación se requiere, además de los datos estadísticos brindados por las fuentes oficiales, de trabajo de campo, de investigación que empate y de certeza a la información estadística, además de tener acercamiento a la realidad social.

**CUADRO 12. ETAPA DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN**

Fortalezas	Debilidades
Aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos	El presupuesto es aprobado, sin la participación en tiempo y forma por parte de la dirección de planeación.
Aprobación del Plan	Aprobación del Plan ante cabildo es positiva y se aprueba por unanimidad. Se considera un punto débil, ya que las fallas desde la formulación son latentes.
Formulación de formatos del PbRM (01a, 01b, 01c 02a)	La formulación de los se realizó sin la importancia debida. No reflejan líneas de acción sobresalientes.

Fuente: Elaboración Propia

La aprobación del Plan ante cabildo es positiva y se aprueba por unanimidad. La razón por la cual la aprobación se coloca como debilidad y fortaleza es porque en cuanto al cumplimiento, la aprobación del Plan en tiempo y forma y la entrega de éste a diferentes instancias del Gobierno del Estado de México evita sanciones; por otro lado, es una debilidad, ya que no se analizó de manera exhaustiva en las líneas de acción plasmadas y la previsión de sus posibles limitaciones para cumplirse, por lo tanto la aprobación del Plan por parte de Cabildo, no garantiza seguridad alguna del cumplimiento de lo plasmado.

Uno de los principales documentos que indican la manera de llevar a cabo la fase de formulación del proceso de planeación, es el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal.

Los propósitos del Manual son:

- ✓ Consolidar la integración del Presupuesto Municipal: orientación de un presupuesto basado en resultados
- ✓ Dar a conocer la Estructura Programática Municipal: la integración y operación del presupuesto deben orientar con congruencia los recursos con lo establecido en el PDM
- ✓ Hacer eficiente, eficaz y transparente el proceso de asignación de los recursos presupuestarios.
- ✓ Orientar la programación de metas e indicadores hacia resultados: esto permite evaluar el cumplimiento de los objetivos de proyectos y programas en lo establecido en el PDM” (Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal, 2014: s/p).

En esta administración, de acuerdo al archivo del área de Planeación, no existió la elaboración de los Formatos PbRM en tiempo y forma, pues según el Órgano Superior de Fiscalización, el Presidente Municipal, promulgará y publicará el Presupuesto de Egresos Municipal a más tardar el día 25 de febrero de cada año. Los formatos del PbRM (01a, 01b, 01c 02a) deberán ser llenados conforme al catálogo de formatos anexo al manual; mismos a los publicados en el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal. Por lo tanto, al momento de enviar esta información, debió haberse enviado los formatos de cada una de las áreas, necesarios para desarrollar el Programa Operativo Anual. Al no encontrarse estos formatos, la deducción que se hace, es que se copiaron los formatos de la administración anterior intentando dar un seguimiento a ellos, adaptando los cambios establecidos en el Manual y los Lineamientos. Esto acarrea un problema de ejecución de los proyectos, además de mantener una incongruencia.

La debilidad que se observa en esta etapa, es entonces la falta de interés al formular los formatos y la falta de comunicación entre el área de Tesorería y el área de Planeación, para formular con información verídica de las áreas los formatos PbRM. Se puede deducir también, que el tiempo para integrar el presupuesto es corto, a sólo mes y medio de haber comenzado la administración,

y teniendo en cuenta la falta de coordinación, el tiempo rebasa las capacidades de los directores de las áreas para formular planes que deban desarrollarse a un año con metas trimestrales.

En esta etapa también se aprueba el proyecto de Presupuesto de Egresos, presentado por la tesorería municipal sometido a consideración del presidente. De acuerdo al Código Financiero del Estado de México y Municipios, el proyecto de Presupuesto debe contener, entre otros elementos, los objetivos, sus indicadores de desempeño y metas que se pretendan alcanzar, los cuales se encuentran desarrollados en los formatos de Presupuesto basado en Resultados formulados previamente por el área de Planeación y las áreas pero no muestran acciones sustanciales, al igual que no están encaminadas a los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

Se trabaja bajo un esquema de presupuesto basado en resultados, lo que tiene como fin reforzar las acciones municipales y que esas acciones fortalezcan la consolidación de los procesos para llegar a las metas planeadas de la forma más óptima, y que los recursos sean utilizados en beneficio de la población de la mejor manera, así como apoyar a la asignación objetiva de los recursos públicos.

Esta etapa presenta un problema mayor, ya que la formulación del proyecto de Presupuesto solicita como ya se mencionó anteriormente, la integración de los objetivos, indicadores y metas que se han de alcanzar en plazo anual. Estos elementos se presentan con base en un catálogo de programación y presupuestario presentados por la Secretaría de Finanzas, además de Matrices de Indicadores para Resultados por Programa Presupuestario, las cuales deben ser utilizadas y aterrizadas por los diversos municipios, lo que además de ser complejo de entender, desarrollar y aplicar, es demasiado amplio para la tropicalización en el municipio de Atenco, aplicarlo y ponerlo en marcha, pues el municipio sufre una deficiencia en cuanto a servicios públicos y temas de salud y seguridad. Con lo anterior, dar cumplimiento a los indicadores que enmarca la presupuestación basada en resultados no es posible de alcanzar.

La justificación al homogenizar la utilización de indicadores, objetivos y metas se debe a que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México mide de manera estandarizada el grado de avance de cada municipio de manera pronta y sin complicaciones y problemas de medir diferentes indicadores de diferentes áreas de cada uno de los municipios, por ello las matrices de indicadores incluidas para la formulación del presupuesto el cual indica que se debe trabajar mediante Proyectos Presupuestarios, los cuales son instrumentados por diversas áreas que requieran de su colaboración.

El problema radica en que las Matrices no se adecuan a las necesidades del municipio, pues atienden problemas de magnitudes inigualables las cuales es complicado aterrizar y llevar a la instrumentación, a este conflicto se suma la elaboración de metas complementarios erróneas por parte de las áreas y la falta de conocimiento por parte del personal adscrito a la dirección de planeación.

Se observa que en estas primeras etapas, el cumplimiento con la normatividad marcada en cuanto a tiempo y forma de llevar a cabo las tareas es acertado. Tomar en cuenta la participación ciudadana, escuchar sus demandas como principio de legitimación del gobierno municipal, como requisito de estructura de formulación del Plan es positivo para la administración entrante, sin embargo se deduce que la aprobación es equivocada, ante las fallas detectadas. Se observa que la aprobación no se hizo de manera analítica.

**CUADRO 13. ETAPA DE INSTRUMENTACIÓN**

Fortalezas	Debilidades
	La construcción de los programas anuales es limitada.
	Los mecanismos de seguimiento de las actividades de las áreas por parte de la dirección de planeación son débiles.
	Los resultados plasmados en los informes semanales que las áreas entregan a la Dirección de Planeación son irrelevantes.

Fuente: Elaboración Propia

Al no haber llevado una adecuada formulación de los objetivos, estrategias, líneas de acción, por consecuente el rumbo que tomó la administración fue limitada y errónea, además de no poder adaptarse a la forma de presupuestación. Al respecto, en cuestionario aplicado a los directores, se destaca la necesidad de capacitarlos ante el llenado de los formatos en sus diferentes modalidades que se requieren, así como su manejo para el seguimiento y evaluación de los mismos.

Es probable que un director que no tiene conocimiento de la importancia, función y fin que tiene los formatos, pueda llenarlos de manera racional, realizando diagnósticos y previendo situaciones en plazos cortos. Es imperante, que para el manejo de información técnica se capacite a los directores, los cuales en esta administración no son aptos para manejar una dirección, y por consiguiente la dificultad para trabajar con los formatos complejos detiene la labor de ellos y las metas que ha de cumplir.

Al no haber plasmado en papel las prioridades y las estrategias para el logro de objetivos, el avance de la administración fue conforme sus actividades rutinarias, que según informes entregados a la dirección de planeación se definían en atender a la ciudadanía, elaborar oficios, dar respuesta a los mismo, acudir a eventos, entre otras que no generan algún tipo de impacto o resultado.

En la etapa que respecta al control, Henry Fayol la define como la etapa que consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con el plan adoptado, con las instituciones emitidas y con los principios establecidos. Tiene como fin señalar las debilidades y errores a fin de certificarlos e impedir que se produzca nuevamente.

### CUADRO 14. ETAPA DE CONTROL

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Llenado de formatos PbRM de forma trimestral	No son analizados por la Dirección de Planeación
	No existe el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
	No existe participación ciudadana
	El control interno de la Dirección no es funcional

Fuente: Elaboración Propia

En esta etapa, el área de planeación no maneja mayor control más que el que solicita el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación, el cual requiere a través de la Tesorería Municipal, el avance de las metas de sus proyectos en un periodo trimestral. Al observar el archivo del llenado de los formatos PbRM trimestrales, se detecta que las metas plasmadas no son metas sustanciales que pretendan llegar a provocar un impacto, además de no provocar un impacto, se mantiene el trabajo del programa anual con inercia, por lo cual, el control de las metas que plasma el Manual no tiene ningún sentido, pues no hay ningún tipo de sanción primeramente ante la falta de formulación de metas que causen impacto y el cumplimiento de las mismas.

### CUADRO 15. ETAPA DE EVALUACIÓN

FORTALEZAS	DEBILIDADES
	No se realizaron las evaluaciones correspondientes por parte de COPLADEM durante la administración
	No existe sanción por incumplimiento de la evaluación
	No se adoptaron medidas correctivas
	No hubo una actualización del panorama municipal
	Evaluación llevada a cabo en el quinto semestre de la administración

Fuente: Elaboración Propia



La Evaluación al Plan de Desarrollo Municipal, se realizó por el Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM), el cual opera los mecanismos de concertación, participación y coordinación del gobierno mexiquense con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, así mismo coadyuva en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los Planes y Programas de Desarrollo (COPLADEM, 2015).

El artículo 38 menciona 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). Esta evaluación se realizó en el quinto semestre de la administración, en donde la dirección de planeación acude a COPLADEM y se lleva a cabo una Minuta de Trabajo en la que se abordaron los puntos para ejecutar la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, evaluación que no se culmina y no existió ningún tipo de observación por parte de COPLADEM (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México).

Se observa que la evaluación no se realizó en los tiempos que marca la normatividad, por lo tanto esta etapa cuenta con algunas ambigüedades que necesitan ser reparadas en cuanto a mantener alertas a los Ayuntamientos con el cumplimiento de sus obligaciones. Al llevar a cabo solo una evaluación en el trienio se detecta la debilidad de la administración por mejorar su actuar, reconducirlo y en todo caso la eliminación de acciones que no contribuyan a fortalecer el quehacer de las áreas.

En conclusión, son más las debilidades detectadas en las etapas, teniendo como única fortaleza el cumplimiento de la mayoría de la normatividad, sin embargo no se le da un adecuado seguimiento a tal fortaleza, lo que se puede deducir que sólo es un cumplimiento en papel y no en acciones. A la par de los problemas antes mencionados, se encuentra el problema de la falta de profesionalización del personal que labora en la administración actual, ya que sólo

17 de los 36 directores tiene una formación académica profesional. Tomando en cuenta que el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal encomienda a las áreas elaborar sus proyectos de acuerdo al techo presupuestario que asigne Tesorería y considerando que la mayoría de los directores no cuenta conocimientos técnicos para la elaboración de proyectos, manejo de información estadística y lo que ello implica, potencializa las debilidades de las etapas del proceso.

## CONCLUSIONES

La investigación anterior fue abordada a partir de la teoría de las organizaciones, al ser el municipio una organización gubernamental, y considerando que la planeación es una característica adherida a la existencia de las organizaciones y que tal característica es fundamental sobre todo cuando se habla del quehacer gubernamental, pues la planeación es un proceso de toma de decisiones que constituye una herramienta de gobierno, directamente relacionado con un proyecto político de desarrollo.

Fue importante analizar el proceso de planeación y sus etapas, pues es donde se fijan con precisión los objetivos y metas a partir del sentir social y del proyecto político de gobierno, además de observar y valorar los avances de los objetivos y metas.

De acuerdo al planteamiento del problema y la hipótesis se concluye en esta investigación, de acuerdo a la revisión y análisis del marco teórico que comprendió la revisión y análisis del marco legal del sistema de planeación, así como las etapas del proceso, sus instrumentos y de más elementos que le conforman, que el proceso de planeación en el municipio de Atenco se realizó cumpliendo en su mayoría con los requerimientos de los lineamientos precisos derivados de las leyes, manuales y reglamentos, sin embargo las condiciones operativas en las que desarrolló el proceso se ve afectado y limitado debido a la falta de información, profesionalización y conocimiento del personal de la administración 2013-2015, teniendo como resultado una comprobación de la hipótesis.

Para dicha afirmación, se revisó también primeramente la existencia e importancia de las organizaciones gubernamentales, así como la práctica de la planeación como herramienta para el logro de objetivos. De igual manera se estudió el marco legal del Sistema de Planeación, para detectar los puntos débiles en cuanto al cumplimiento de ellos en el municipio de Atenco, así como el cumplimiento de las actividades que demanda el proceso.

Se desarrollan los objetivos de este trabajo a través de la revisión y análisis de las condiciones normativas y operativas en las que se desarrolló el proceso, identificando las fallas y debilidades a fin de proponer un modelo de proceso de control y evaluación para corregir las diversas fallas.

Para concluir con el último objetivo se propone fortalecer la normatividad en cuanto al control y evaluación estricta del proceso de planeación y el cumplimiento de las actividades que este demanda tanto a los responsables de las actividades de dicha área, como para las áreas en general que conforman la administración pública municipal, y que están encargadas de dirigir sus actividades a generar resultados e impacto positivos en la población.

Se propone también que el seguimiento y evaluación sea llevado a cabo por un órgano externo, como lo es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, como ente regulador de las actividades de la planeación municipal.

Además del control y la evaluación se concluye y propone que como principal parámetro de la medición en el avance y la mejora del proceso de planeación y por consiguiente de las diversas actividades, el fortalecimiento del marco legal en cuanto al perfil con el que tiene que contar el personal encargado de las tareas de la planeación, ya que al igual que otras áreas que requieren una certificación, el área de planeación para el desarrollo municipal sea fortalecida para el logro del gobierno municipal, que es el bienestar social.

Para ello además de especificar un perfil apto para manejar las complejidades del área, el COPLADEM; el INAFED, IHAEM, en coordinación con instituciones como el IAPEM, el Instituto de la Profesionalización de los servicios Públicos sean flexibles y elaboren un escenario coordinado para brindar a los servidores públicos cursos, capacitaciones, talleres que contribuyan a la profesionalización y desarrollo laboral y personal de los servidores públicos.

Este modelo coordinación entre instituciones para el fortalecimiento de la profesionalización y de acuerdo al marco legal de la planeación, en una primera etapa debería comprender implementar cursos, talleres y capacitaciones a cerca

de la normatividad de los municipios en general, sus atribuciones y responsabilidades, así como desarrollar y dar a conocer los contenidos y funciones, identificando las principales necesidades y debilidades a fin de contribuir al fortalecimiento de las actividades de los servidores públicos, en otras palabras conocer y comprender al marco normativo en materia de planeación y las nociones de presupuestación, para avanzar en una misma línea al igual que le estado.

En un segundo paso, se desarrollaría una forma de trabajo que permita a los servidores públicos la identificación y aplicación de metodologías en las etapas del proceso de planeación, tales como el reconocimiento del sistema de información estadística y de la generada por las áreas y su procesamiento interno para el manejo de la misma. Este planteamiento tiene su aseveración en que al revisar el marco teórico y normativo de la planeación, parece un proceso fácil de llevar a cabo, sin embargo la complejidad es mayor, ya que el manejo de información es la materia prima para los trabajos de tal proceso, y al analizar las tareas de las etapas en el municipio de Atenco, no generan un resultado positivo y el manejo de la materia prima es precario, lo que no contribuye a no tener elementos para realizar una evaluación para la reconducción de la administración. Esta segunda etapa del modelo tiene su importancia debido a que la información recabada por el área de planeación debe ser procesada para su programación y presupuestación en coordinación con la Tesorería Municipal.

De la mano con el manejo de la metodología y las diferentes herramientas para el manejo de la información, se debe contar con el conocimiento del marco de la evaluación y el control de las acciones de la administración municipal. El seguimiento y la evaluación como cualquier proceso, requiere de instrumentos que faciliten su desarrollo. Es necesario establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación por parte de la dirección de planeación y la contraloría municipal interna para asegurar que la ejecución de los planes y programas se lleve a cabo de manera óptima, evitando al máximo los posibles obstáculos, y resolviendo los problemas oportunamente.

Además de este control interno, en esta investigación se planea que el control y la evaluación queden a cargo de COPLADEM y otras instituciones como agentes externos con la facultad de dar seguimiento a las acciones de los municipios fortaleciendo además el marco normativo en cuanto a la obligación de los mismo 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 lo municipios tienen las mismas necesidades que atender y no todos cuentan con las capacidades de desarrollo institucional para lograrlo.

Desde el punto de vista normativo, es obligación de las dependencias del ejecutivo estatal y autoridades municipales cumplir y hacer cumplir las actividades y metas consignadas en las estrategias de los planes de desarrollo y programas respectivos a fin de alcanzar los objetivos ([ipsp.edomex.gob.mx](http://ipsp.edomex.gob.mx)). Para hacer posibles las disposiciones anteriores, es preciso que los servidores públicos involucrados cuenten con los conocimientos y dominios necesarios para cumplir con la calidad de sus funciones. COPLADEM que es la instancia responsable de las acciones de seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal sumando esfuerzos con la UIPPE (Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación) o en su caso Direcciones de Planeación deben trazar un trabajo conjunto para el logro de las metas y objetivos y alcanzar un desarrollo.

Menciona el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal, que el plan de desarrollo municipal tendrá que seguir los lineamientos mínimos en cuanto a estructura e identificación de objetivos comunes entre los tres órdenes de gobierno bajo los principios de humanismo, transparencia, horades y eficiencia sin embargo, crear un sistema de Formatos PbRM es para esta investigación un sistema erróneo, ya que el control no es analizado, además de ser objetivos lejanos para los municipio, y un sistema complicado de manejar y comprender.

Formaliza el establecimiento y competencia de las unidades de información, planeación, programación y evaluación, con la reasignación de personal de las áreas de trabajo, sin que ello implique el ejercicio de gastos adicionales, con lo cual se asegura el cumplimiento de todas y cada una de las etapas del proceso de planeación y se define de manera expresa la responsabilidad en la materia (Ley de planeación del estado y municipios).

Con lo anterior se comprueba que el capital humano encargado de la planeación debe ser profesional y capaz de llevar a cabo el proceso y sus implicaciones, complejidades y dificultades, además de tener habilidades de comunicación y diplomacia para obtener y manejar la materia prima de su área, que es la información, así como para la creación de estrategias de mejoramiento de las líneas de acción y la administración en general y generar los reportes y avances de la administración.

El conocimiento pleno del marco del proceso de planeación y el fortalecimiento del control y evaluación interna y externa deberá ser la clave para el mejoramiento de las fallas y debilidades del proceso. Lo anterior contribuirá a promover la cultura organizacional y las mejores prácticas de gobierno además de lograr progresivamente a alcanzar con mayor eficiencia los objetivos y metas y elevar el desempeño y cumplimiento de la norma.

Con el conocimiento de sus funciones, obligaciones y facultades el personal encargado de la planeación desarrollará de manera consiguiente la ideología de trabajar bajo un marco interactivo con las áreas que conforman la administración municipal guiándolas e impulsándolas a realizar sus investigaciones, diagnósticos y líneas de acción y cumplir con la recopilación de la información para transformarlas y dirigir las a lograr las metas que se han de plasmar en el documento rector de la administración además de formularlas con congruencia, flexibilidad y adaptación en los diversos municipios.

El objetivo de este marco de trabajo es contar con personal calificado, además de tomar en cuenta las nuevas exigencias, el desarrollo de las tecnologías y nuevas herramientas, la rendición de cuentas y de más herramientas

que fortalezcan las competencias de los servidores en el manejo y procesamiento de la información así como el monitoreo de la misma para el ejercicio de evaluación de la administración.

Analizar el proceso de planeación es importante, pues es el elemento principal para el logro de objetivos y cambio de la realidad gradual de la sociedad en las organizaciones gubernamentales; y ya que la administración pública es la que forma la acción propiamente del Estado (Bonnin, 1834:88, Cit. por Guerrero), será tarea de ésta el análisis de los problemas de los entes de gobierno, como lo es el municipio. Además de que “la administración pública constituye el espacio donde se controlan y asignan los recursos, se toman y ejecutan decisiones que tienen que ver con nuestra convivencia” (Inostroza, 2004; 3), corresponde a la administración aterrizar las acciones claras y específicas que logren principalmente el desarrollo de la sociedad.

El papel del administrador en la vida de las organizaciones es de vital importancia, ya que de él depende ser un adecuado facilitador del logro de los objetivos de la misma y este solo podrá alcanzarlos en la medida en que conozca y aplique el proceso administrativo. Es imperante el estudio del proceso de planeación ya que el costo de no planear será alto para la sociedad, por esta razón es importante analizar el tema dentro de la administración pública.

Este estudio tiene también la finalidad de colaborar con el estudio de la administración pública en general además de fortalecer las actividades del proceso de planeación buscando mejorar las condiciones del escenario de su desarrollo y buscar en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que se cuenta para la optimización de ellos y el logro de objetivos y metas en beneficio de la sociedad.



## GLOSARIO

**Ayuntamiento.** Órgano colegiado de Gobierno de elección popular directa que tiene a su cargo la administración del municipio y ejerce autoridad en el ámbito de su competencia;

**Convenio.** Al acuerdo de dos o más personas o instituciones destinado a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación.

**COPLADEM.** Al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México

**COPLADEMUN.** Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

**Estructura programática.** Al conjunto de categorías y elementos sistemáticos que permiten relacionar el gasto público con resultados; vincular las acciones del sector público con los programas; facilitar el diseño y el seguimiento de los planes y programas, así como, con las funciones encomendadas al gobierno.

**Evaluación programática presupuestal.** Al conjunto de acciones de supervisión y verificación, orientadas a valorar la congruencia existente entre el ejercicio de los recursos financieros asignados a una determinada instancia, y el cumplimiento de las metas y objetivos contenidos en sus respectivos programas anuales de trabajo, a efecto de diseñar medidas preventivas o correctivas que permitan la optimización de los recursos y la eficacia de las metas comprometidas.

**IGCEM.** Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.

**Indicador.** Al parámetro utilizado para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un plan, programa, proyecto o actividad.

**Indicador de desempeño.** Al Parámetro de medición que permite a una dependencia o entidad pública evaluar los resultados de su gestión, en términos del cumplimiento de sus objetivos estratégicos, de la calidad, los costos unitarios y la pertinencia de sus servicios.

**Ley.** A la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios;

**Plan de desarrollo.** A los lineamientos rectores para los cuales se fijan los grandes objetivos y las prioridades que permiten enfrentar y superar los problemas y demandas sociales, políticas y económicas. Además es el instrumento flexible para hacer coherentes las acciones del sector público, crear el marco que induzca y concerte la acción social o privada y coordine la acción intergubernamental.

**Programa.** Instrumento de los planes que ordena y vincula, cronológica, espacial, cuantitativa y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar una meta, que contribuirá a lograr los objetivos de los planes de desarrollo.

**Seguimiento.** Proceso que permite medir el alcance, dirección, coordinación y conducción de las acciones gubernamentales en los planes y programas respecto a los objetivos planteados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcañiz Mercedes Moscardo (2008). El desarrollo local en el contexto de la globalización. *Revista Convergencia*, número 047, México.
- Alvares García (2004). *Planificación y Desarrollo de Proyectos Sociales Educativos*, México.
- Aramayo, Orión (2005). “*Manual de Planificación Estratégica*”, Chile.
- Cedrssa (2005), *Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria*. México, Cámara de Diputados, fecha de consulta 15 de noviembre 2014, disponible en [www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx).
- Chiavetano, Idalberto (1999). *Administración de Recursos Humanos*. Quinta Edición, Ed. Mc Graw Hilli.
- Cimmino Salvatore (1965). *La organización administrativa en su contexto social*, Ed. Estudios Administrativos.
- Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires (2013). *La organización del Ciclo desde el trabajo de supervisión*. Buenos Aires.
- Etzioni Amitai (1986), *Organizaciones modernas*, UTEHA, México.
- García Docampo, Manuel (2007). *Perspectivas Teóricas en Desarrollo Local*, España.
- Gómez Terán, Xitlali. *Planeación y Desarrollo del Municipio en México (el caso de Ecatepec de Estado de México)*. México
- Gutiérrez Tamayo, León Alberto; Sánchez Mazo, Lina María (2008). Sentidos contemporáneos de la planeación y el desarrollo Planeación para el Desarrollo Integral del Territorio. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol. 13, Núm., pp. 11-28 Universidad Nacional de Colombia, Colombia

- Gutiérrez, Sergio y Pumajero, Claudia (2005). *La Defensa de la Autonomía Municipal*. Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado el 3 de febrero de 2016 en <http://confines.mty.itesm.mx>.
- INAFED (2014). *Marco jurídico de la Planeación del Desarrollo Municipal*. Consultado el 19 de noviembre de 2014 en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Proyecto del *Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Inegi*. Consultado el 25 de mayo 2015 en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).
- Juan Manuel Ramírez Zozaya, Barry Bozeman (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Teniendo como puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- López López, José de Jesús; Vargas Hernández, José Guadalupe. Ambigüedad Organizacional en la Planeación Estratégica, *Revista de Administración FACES Journal*, vol. 11, núm. 2, abril-junio, 2012, pp. 44-67 Universidad de FUMEC Minas Gerais, Brasil.
- Madrigal Uribe, Delfino (2000), *Los Problemas Coyunturales de la Planeación en México y su Impacto en la Sustentabilidad y el Ordenamiento Territorial*. Consultado el 2 de noviembre de 2014, en <http://www.uaemmorelos.mx>.
- Martner, Gonzalo (1994). *Planificación y Presupuesto por Programas*, 19ª Edición.
- Menéndez Ramírez José Juan, Becerril Sánchez Teresa (2005), Planeación estratégica: técnica gerencial aplicada en la administración pública, *Revista Quivera*, vol. 7, Universidad Autónoma del Estado de México, México
- Mercado, Salvador (2004) *Administración Aplicada. Teoría y práctica*, Ed. Limusa, México.

- Mintzberg, Henry (2007), "Planeación Estratégica", Universidad Nacional de Colombia Sede Palmira.
- Morgagan, Gareth (1990), *"Intereses, Conflictos y Poder: las organizaciones como sistema político"*, España.
- Munguía Alonso G. Enrique, (2006) *"Teoría de las Organizaciones"*, Ed. Umbral México.
- Plan de Desarrollo Municipal Atenco 2013-2015. Estado de México
- Ramió, Charles (2010), *"Teoría de la Organización y Administración Pública"*, Madrid.
- Richard Rose (1998), *"El gran gobierno"*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rivero y Aguilar (2009). Organizaciones gubernamentales para la planeación en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Ed. Universidad Autónoma del Estado de México, *Revista Espacios Públicos* Vol. 12, Toluca de Lerdo.
- Secretaría de Finanzas, (2014). *Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal 2015*, Toluca de Lerdo, Estado de México.
- Villada Ríos, María Alejandra; Serna Guzmán, Carolina (2010). Innovando Estrategias metodológicas. En planeación para el desarrollo. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 17, núm. pp. 145-160, Universidad Nacional de Colombia. Colombia.
- Villada Ríos, María Alejandra; Serna Guzmán, Carolina (2010). Innovando Estrategias metodológicas. En planeación para el desarrollo. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 17, núm. Universidad Nacional de Colombia. Colombia.