

49  
2el.

001076



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

EDIFICIO DE  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

'97 MZO 13 AM 8 51

DEPTO. DE TITULOS  
PROFESIONALES  
Y CERTIFICACION

PROPUESTA METODOLOGICA DE  
EVALUACION DE IMPACTO DEL PLAN  
DE DESARROLLO MUNICIPAL  
TENANGO DEL VALLE

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
RAUL POBLETE SALAZAR

ASESOR:

LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1997



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PROPUESTA METODOLOGICA DE  
EVALUACIÓN DE IMPACTO  
DEL  
PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL  
TENANGO DEL VALLE

A MIS PADRES RAÚL Y MARGARITA  
QUIENES SON UN EJEMPLO A SEGUIR  
Y UNA FUENTE INAGOTABLE DE SUPERACIÓN

A MI ABUELA CARMEN<sup>†</sup>  
A QUIEN NO LE PUDE DAR ESTE OBSEQUIO

A MI ESPOSA Y COMPAÑERA NORA  
POR TODO SU APOYO, AMOR Y CARIÑO

A MI HIJO RAUL  
QUIEN TIENE TODO MI AMOR  
Y ESPERO SER BUEN GUIA Y ORIENTADOR EN SU FORMACIÓN

A MIS HERMANOS MARGARITA, CARMEN, HUGO Y GUSTAVO  
QUIENES ME PUSIERON EL EJEMPLO A SEGUIR EN ESTA  
TAREA, Y PORQUE SIEMPRE LOS HE ADMIRADO POR LO QUE  
SON.

## INTRODUCCIÓN

La situación del desarrollo social de los municipios que integran la república mexicana en la mitad de los años noventa dista de ser halagueña. La crisis económica que desde el principio de la década afecta a todo el país ha conducido al deterioro de las condiciones de vida de importantes segmentos de la población y hace temer por un futuro donde se viva una regresión social alarmante.

Ante esta situación, los técnicos tienen la responsabilidad de plantear alternativas que vayan más allá de lo meramente declarativo y de los diagnósticos pesimistas esbozando soluciones que estén fundamentadas teóricamente y que se apoyen, además, en el análisis de los éxitos y fracasos del pasado.

Una metodología para la Evaluación de los Planes de Desarrollo Municipal constituye el objetivo del presente trabajo. Conviene recordar que la teoría y más aún la práctica de la evaluación, son relativamente recientes en el ámbito de las acciones para el desarrollo. Si bien su inicio se puede ubicar en la década de los cincuenta, su posterior evaluación ha sido de carácter lento y desigual.

Es evidente que no hay posibilidad de llevar adelante una política social eficaz y eficiente, si no se evalúan los resultados de su aplicación. Por ello, disponer de evaluaciones bien fundamentadas de los Planes de Desarrollo para mejorar su diseño y ejecución de los que se impulsen en el futuro. Asimismo, debe recordarse que la evaluación debe ser un elemento intrínseco de cualquier actividad de planificación.

Sin embargo, la práctica muestra una situación totalmente diferente. La evaluación de los Planes de desarrollo Municipal es una actividad infrecuente, por no decir inexistente. Raramente se realiza cuando se preparan los programas y, en general, los actores sociales involucrados en ellos suelen ser reacios a evaluar lo que realizaron.

No es posible asignar recursos racionalmente, ni obtener los resultados que se persiguen con las políticas sociales si no se utilizan instrumentos y se siguen procedimientos que intenten mensurar los logros alcanzados, frente a los que se obtuvieron por vías alternativas en circunstancias semejantes, o contrastándolos con los objetivos buscados. A esto se objeta, en muchas ocasiones, que lo social o muchas de sus dimensiones, son de índole cualitativa, por lo que resultaría imposible su medición. Tal argumento tiende a ampliar las ambigüedades y con ellas los grados de arbitrariedad y de mala asignación de los recursos.

Es necesario y factible evaluar las políticas sociales, en el sentido de medir los resultados de las acciones que han llevado a cabo para alcanzar cierto resultado. Se entiene que aun los más abstractos enunciados de política sólo pueden llevarse a la práctica mediante su operacionalización en programas, proyectos y actividades concretas y que siempre es posible y necesario evaluar si

se alcanzaron los objetivos que se querían obtener. Sólo así será posible aprender de la experiencia

El texto que sigue se compone de cuatro capítulos. El primer capítulo analiza el desarrollo del municipio en México en donde se menciona sus antecedentes históricos, el marco jurídico que lo rige y las modificaciones que se han hecho a través del tiempo del artículo 115 constitucional para darle una mayor libertad de acción

El capítulo segundo sintetiza lo que ha sido la planeación en México desde los años treinta hasta lo que es el marco de la planeación democrática, y como se desarrolla esta en el estado para pasar después a los municipios mediante los convenios de desarrollo social en este capítulo también se hace mención de lo que es el marco jurídico de la planeación en los tres niveles de gobierno

El tercer capítulo, hace referencia a lo que es la evaluación profundizando un poco más en lo que es la evaluación de impacto, también hace referencia a algunos métodos de evaluación como también a los análisis costo beneficio y costo efectividad y a la necesidad de contar con indicadores con características bien determinadas

El último capítulo, trata de aterrizar todo lo anterior en lo que es el municipio de Tenango del Valle Estado de México haciendo una descripción del municipio, de lo que es el Plan de desarrollo 1994 - 1995 proponiendo los indicadores y una metodología para recabar información de campo la cual es muy flexible y puede ser utilizada para la evaluación de impacto de cualquiera de los municipios existentes en nuestro país

Conclusiones en ellas se menciona la necesidad de que los objetivos del plan estén bien planteados para poder realizar una evaluación objetiva y cuantificable, así como que los indicadores utilizados establezcan una relación directa entre el objetivo a cumplir, la forma de lograrlo y los recursos disponibles, con lo cual obtendremos una mayor eficiencia y eficacia en los recursos utilizados logrando un verdadero avance en los municipios de todo el país

## Capitulo I

# EL MUNICIPIO

## ORIGEN y EVOLUCION DEL MUNICIPIO

Existen dos hipótesis fundamentales acerca del origen del municipio. La primera, es la jusnaturalista o sociológica que afirma que el municipio se deriva del derecho natural, es decir, de las necesidades del grupo humano. La segunda, es la positivista, según la cual el municipio es producto directo de la ley y poco o nada tiene que ver con las necesidades del grupo.

En cuanto al concepto del municipio existen diversas definiciones, como la del doctor Gabino Fraga, para quien el municipio es la descentralización de los servicios públicos. Otros juristas, han afirmado que para considerar una población como municipio, sólo es necesario poner un límite al número de habitantes.

Mosés Ochoa Campos, por su parte señala que existen dos tipos de municipio:

a) El Natural, considerado como el agrupamiento humano dentro de un área territorial determinada, donde los miembros del grupo tienen relaciones de mutua ayuda, pero no mantienen nexos políticos entre ellos, y

b) El político, donde existen instituciones oficiales con funciones de servicio, o sea, cuando las relaciones de un grupo se institucionalizan creando puestos políticos, el municipio pasa de natural a político.<sup>1</sup>

"El municipio es, pues, una comunidad natural o necesaria, y no sólo un producto puramente legal estrictamente jurídico" dice Sergio Francisco de la Garza y añade "Es una realidad sociológica que el Derecho y el Estado tiene que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma pueden pretender crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo, el municipio es anterior al estado."<sup>2</sup>

## DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

Los enfoques desde los cuales puede definirse al municipio son múltiples, van desde la perspectiva jurídico - constitucional, hasta las variantes sociológicas,

<sup>1</sup>Administración HACENDARIA municipal Edición Trimestral Abril - Mayo - Junio 1987

<sup>2</sup>IDEM

pasando por las administrativas y otras. Lo cierto es que cada área de estudio enfatiza determinados aspectos y minimiza o descarta otros

Desde la óptica constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los Estados.

Gabino Fraga dice "El municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"

Andrés Serra Rojas, por su parte afirma que "la forma más característica de la descentralización regional en el Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano, es el Municipio"

Sociológicamente, el municipio es visto como una unidad al rededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado. Y se basa en la familia como una forma de organización social<sup>1</sup>

Desde la perspectiva política se le ha definido como entidad política primaria o básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia<sup>2</sup>

Una definición del Centro Nacional de Estudios Municipales lo califica como forma de gobierno republicano, representativo, popular que adoptan los estados para su régimen interior. Más explícitamente se le llama entidad político - jurídica, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines

Su significado semántico es el trabajo de la ciudad de origen romano, del latín *municipium*, de *munis* "carga" y *ciuitas*, "ciudad"

Una definición más completa es la que da el Centro Nacional de Desarrollo Municipal en la publicación llamada "Gobierno y Administración Municipal en México" en su página 109 en la cual menciona que "El municipio en México es la

<sup>1</sup>Calcanco Elvira, Analisis del Municipio en SE GOB, Democratización integral, reforma municipal Memoria, T.XV, México, 1983

<sup>2</sup>Martínez, Otto, Vocabulario Municipal Básico Ed. FUNDA COMUS, México 1987 pag. 70

institución político - jurídica integrada por una población que comparte ideas culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

Constitucionalmente el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, que se compone de tres elementos que condicionan su existencia y le son imprescindibles, a saber, población, territorio y gobierno

**Población** Es el conjunto de individuos que viven dentro de la democracia territorial de un municipio, establecidos en centros urbanos y rurales, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones. Es este componente el que da vida y sustento al municipio es también el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de la políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.

**Territorio** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en el cual se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno, tales como actividades industriales y comerciales, las manifestaciones sociales y culturales, así como la realización de las acciones del gobierno y la administración municipal.

**Gobierno** El gobierno municipal se materializa en un Ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios; es la institución que ostenta la realidad política y legal del municipio y tiene encomendada, además de las funciones propias del gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad. En este contexto el Ayuntamiento posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público.

El Ayuntamiento se integra por: a) el Presidente Municipal, que es el representante político y administrativo del mismo, es el responsable de la ejecución de las decisiones y de los acuerdos tomados por el ayuntamiento, con base en los lineamientos establecidos por éste; b) el Síndico o los Síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte; c) los Regidores, que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración.

pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, etc., la naturaleza de las funciones es de inspección y vigilancia

El ayuntamiento está facultado para formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general

Es competencia del gobierno municipal dotar de servicios públicos, procurando que tales servicios sean aquellos que la población requiere en forma inmediata para un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender el ayuntamiento, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario, son agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios

Esta reglamentación deja abierta la posibilidad de que los municipios con mayores recursos puedan asumir otros servicios públicos, con el objeto de brindar una mejor atención a la población

#### ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

México como un país con una geografía enorme, diversificada y de recursos naturales extraordinarios, ha permitido grandes contrastes tanto económicos como sociales en la configuración histórica de sus culturas

"A la llegada de los españoles, México era un mosaico étnico de más de 600 grupos indígenas que se encontraban en muy diversos estadios de desarrollo se hablaban unas 800 lenguas pertenecientes a 15 diferentes familias. Podían encontrarse diversas economías clasificables en dos tipos fundamentales: en las estepas y desiertos del norte habitaban grupos nómadas que se dedicaban a la recolección, caza y pesca. En el resto del país había una población más densa cuya ocupación era la agricultura sedentaria"

La sociedad maya estableció por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades, también que las obras y prestación de servicio contaba con sistemas

<sup>4</sup>Semo Enrique. Historia del Capitalismo en México, Ed. Euz, México, 1979, pag. 21

de administración de gobierno, de participación de la población bastante avanzados.

Los mexicas aportaron una institución social, el calpulli que se formó a partir de los clanes en que se dividieron los originarios barrios donde se establecieron a su llegada provenientes de la región de Aztlán al noreste de México. Este calpulli fue la forma de organización política social y económica de los aztecas desde su origen.

"El calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocía una autoridad que resolvía los problemas fundamentales del orden comunal". El calpulli tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos que designaban a los funcionarios del calpulli, cuyos cargos eran de por vida. Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de justicia y el culto de sus dioses y antepasados. Actividad aparte era la del jefe militar o Tcuhtli, ocupado en el adiestramiento de los jóvenes y dirección de las tropas en la guerra.

Por lo antes dicho, los calpullis o barrios de los mexicas podríamos considerarlos como los primeros antecedentes de el municipio en México caracterizados por ser una unidad económica autosuficiente, con su propio gobierno, cuya propiedad era de tipo comunal pues los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada, el consejo de ancianos estaba formado por representantes de cada familia constituyendo una junta vecinal con escasa autoridad que designaba por elección a algunos funcionarios.

#### La Conquista de México y los Ayuntamientos en la Nueva España

Hernán Cortés al llegar a las costas mexicanas instaló en Veracruz el primer ayuntamiento y cabildo a la usanza del derecho municipal español, pues en España el gobierno de las ciudades residía en el concejo municipal o ayuntamiento. Fue así que el 22 de abril de 1519 en Villa Rica de la Vera Cruz se instaló el primer ayuntamiento de lo que sería la Nueva España. Dos Años

\*Moya, Mario Temas Constitucionales UNAM, México, 1978 pag. 38

después, en 1521 se erigió el segundo municipio en Coyoacán, mismo que se trasladaría tres años más tarde a la propia capital

Con relación a las formas de organización territorial y de gobierno que implantó el régimen colonial cabe señalar que en los primeros años el gobierno era ejercido por gobernadores reales, en 1519 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 los asuntos los maneja el Virreinato. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un Alcalde Mayor. A partir de 1570 hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió la Nueva España

#### Cabildos y Ayuntamientos en la Nueva España

La administración de la Nueva España estuvo altamente centralizada en la ciudad de México. Las organizaciones municipales se extendieron rápidamente durante la Colonia ya que garantizaban la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. El municipio tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas.

En lo administrativo, las funciones municipales eran el cuidado de las obras públicas, vigilancia de los mercados, ventas, mesones, plantación de árboles, reparto de tierras, aguas, abrevaderos y pastos. El cabildo, la entidad más pequeña de la administración política española, era técnicamente independiente de las funciones legislativas para impedir la intervención de los jueces de las Audiencias.

Las funciones más importantes de los cabildos eran la impartición de justicia, la ejecución de obras públicas, fijar montos de productos y salarios, recaudación de tributos, inspección y vigilancia.

El municipio en nuestro país cobró importancia a finales de la colonia, como anuncio del México independiente: el cabildo de la ciudad de México en 1808 se levantó en protesta por la usurpación francesa a España, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales y proporcionando el reconocimiento de la soberanía de los pueblos. Sin embargo, de inmediato los españoles y autoridades virreinales sofocaron este pronunciamiento y es así que el municipio tiene desestimada en el resto del período colonial, aunque, por otro lado, es el germen de las luchas de independencia y revueltas revolucionarias del siglo XIX.

En términos generales, de la conquista al fin del período colonial, el municipio en México presenta las siguientes etapas:

1. Hasta principios del siglo XVI, la comunidad indígena se integró en el *calpulli* que era la forma de organización vecinal de corte agrícola de los barrios de Tenochtitlán. De 1519 a 1521 se introdujo la figura del sistema municipal castellano al constituirse el ayuntamiento de la villa Rica de la Vera Cruz.

2. Del siglo XVI al XVII, en la organización colonial del municipio, coexisten los municipios indígenas y españoles cuya principal característica fue la centralización.

3. En el siglo XVII, el municipio se regía en parte por las costumbres locales y llegó a ganar apelaciones ante las Cortes Españolas. Los criollos hicieron sentir su influencia en el control de los ayuntamientos.

#### La insurgencia y el municipio en el México independiente

A pesar de los movimientos de insurgencia de 1810, el gobierno local conservó la organización que le heredó la época anterior, pero con mayor control por parte del virrey. En este período no es lo mismo hablar de gobierno local en la región del altiplano central, el valle de México principalmente, que en las regiones más pobres y explotadas donde la mecha revolucionaria cobró más fuerza. El ayuntamiento de las ciudades se dedicaba a embellecerlas, vigilar y mediar entre los habitantes, reportar a los superiores los disturbios y contribuir al mejoramiento de la economía local; los ayuntamientos rurales sólo actuaban en funciones de policía.

#### La influencia de la Constitución de Cádiz

Con la promulgación de la constitución de Cádiz en México, el 30 de septiembre de 1812, se estableció la organización de los municipios; a través del texto constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representaciones donde no la hubiera.

Los preceptos gaditanos decían que el ayuntamiento se conformaba por el alcalde o alcaldes, y el procurador síndico, este ayuntamiento debía ser presidido por el jefe político en la cabecera del distrito que le correspondiera?

Las funciones del ayuntamiento eran básicamente la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, conservación del orden público, sanidad, recaudación de propios y arbitrios y vigilar el sostenimiento de las escuelas de primeras letras, entre otras. El ayuntamiento, debía responder de su actividad a las diputaciones provinciales, las que analizaban los fondos públicos mediante cuenta anual justificada.

De 1812 hasta el porfirato el municipio pasó prácticamente desapercibido en los principales documentos federalistas, es probable que ello se haya debido a un proceso de jerarquización natural de las leyes y reglamentos, impuestos por las condiciones de inestabilidad política y por las aspiraciones de las distintas fracciones que, en su momento, asumieron el poder.

A pesar de que se elaboraron constituciones locales, en las que se organizó el gobierno interior de los estados, éstas mantuvieron las figuras propuestas en la constitución de Cádiz, que por no oponerse a las nuevas reglamentaciones, permanecieron más o menos iguales.

#### EL PORFIRIATO Y LA GÉNESIS DEL MUNICIPIO LIBRE

Durante los periodos de gobierno del General Porfirio Díaz, la realidad municipal fue la siguiente: el centralismo cobró mayor fuerza y terminó con la vida municipal que de por sí era muy débil, pasando a ser una instancia secundaria y subordinada definitivamente a los prefectos políticos, figura que era superior jerárquicamente a los ayuntamientos y que representaba una autoridad entre éstos y el gobierno.

En esa época, los ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos concediéndoles solamente facultades relativas a la vigilancia y a la prestación de algunos servicios públicos. En cambio a los prefectos se les atribuía realmente el gobierno y control de las municipalidades indicando expresamente en el artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito

<sup>7</sup>Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. Porfirio 1975.

Federal, que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político.

Más adelante, la Ley de Organización Municipal de 1903, relativa al Distrito Federal cuyas disposiciones se extendieron a todo el país señalaban que los prefectos políticos "serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades" (art. 60) que también serán sus jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado<sup>8</sup>.

Podemos concluir que durante el gobierno de Porfirio Díaz los municipios eran considerados la parte más insignificativa de la estructura política y económica del país.

Los municipios fueron gobernados por regidores que eran designados previamente por los gobernadores de los estados y después electos por el voto del pueblo. El régimen partidista sólo los tomó en cuenta para que apoyaran los procesos electorales de diputados, quienes determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

Todo lo anterior provocó el surgimiento y malestar de una concreta cuanto justa demanda revolucionaria que exigía la supresión de las prefecturas políticas: el establecimiento del Municipio Libre.

De esta forma el problema de la falta de autonomía municipal cobró importancia en la lucha revolucionaria, ya que en 1906 el partido liberal Mexicano incluyó en su programa "La Supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema reinante".

En 1910 se llevó a cabo una Convención Nacional Independiente de donde surgieron como candidatos a la presidencia de la República Francisco I. Madero y como vicepresidente Francisco Vázquez Gómez.

En dicha acta quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política, que deberían normar la acción de los candidatos, destacando el séptimo

<sup>8</sup>Ochoa, Moisés. El municipio y su Evolución Institucional, Publicaciones del Instituto de Asesorías y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, 1981, pag. 189 - 190

<sup>9</sup>Ochoa Campos. op. cit. p. 3-41

que señalaba " mayor ensanche del poder municipal aboliendo las prefecturas políticas"<sup>10</sup>.

Posteriormente, Madero propuso el Plan de San Luis en donde resulta el cuarto punto de los once que eran en total el cual hace referencia al principio de no reelección de presidente y vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales, pero en forma concreta nada señaló este documento en favor de los municipios

La ley del 28 de octubre de 1911 expedida en Chihuahua abolió la existencia de las jefaturas políticas. Al respecto cabe señalar que durante todo el siglo XIX imperó la insatisfacción del jefe político, el cual, era no solo el jefe de distrito sino de todos los ayuntamientos que se encontraban en él. Ahora bien no fue el porfiriismo quien los estableció ya que las jefaturas políticas vienen desde la Constitución de Cádiz, sin embargo, sí fue en ese entonces que ahogaron con su control la libertad municipal

La ley General sobre Libertades Municipales, documento firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916 donde demandó la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales ya que la libertad municipal resultaría irrisoria si no se concediera a los vecinos participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad

La Ley de Libertades Municipales que declaraba emancipados de toda tutela gubernativa a los municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario (Artículo 1), previendo que "cada municipio gozara de absoluta libertad para prever las necesidades locales y para expedir los bandos reglamentos o disposiciones que juzguen necesarios para su régimen interior y establecía que el municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados

<sup>10</sup>Acosta, Miguel Ángel, "Relaciones entre el Municipio la Federación y las Entidades Federativas" En los Municipios de México F.d. UNAM, México 1978 p 10 citado en Felipe Solís Acero "La Evolución del Régimen Constitucional del municipio Mexicano" Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal 1986, abril - septiembre, número 18, 19, pag. 23

**11"Esta ley junto con la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el estado de Morelos son de innegable trascendencia por su avanzado contenido en la lucha libertaria del municipio mexicano**

Las medidas dispuestas por el General Zapata pretendían hacer del municipio una institución libre de toda tutela gubernativa en lo que se refiere al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades

Carranza introdujo adiciones al Plan de Guadalupe en los proyectos legislativos específicos los cuales versaron sobre asuntos municipales, a saber La Ley Orgánica Municipal contemplada en el artículo 109 constitucional, posteriormente el 26 de diciembre de 1914 Carranza expidió el decreto en el que se reformaba el artículo 109 constitucional quedando de la siguiente manera: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno, republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del estado", la redacción de la reforma carrancista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional que meses más tarde aprobaría el constituyente de Querétaro

### **EL CONGRESO CONSTITUYENTE**

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del congreso fue el 1º de diciembre de 1916 y ante ella compareció Carranza con su proyecto de reformas a la constitución de 1857, del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes destacaba la referencia municipal en los siguientes términos. "El municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista minúscula que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también dará independencia económica, ya que tendrá fondos y recursos propios para la

---

**11" Ley General sobre Libertades Municipales" en Emiliano Zapata, Derechos y Obligaciones de los pueblos. Comisión Nacional Editorial del PRI. Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia.**

atención de todas sus necesidades, sustrayéndolos así de la voracidad insaciable que han demostrado algunos gobernadores".<sup>12</sup>

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115, casi en los mismos términos de la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 que el propio Carranza había introducido en diciembre de 1914. Es así como correspondió el análisis del artículo 115 del proyecto de Carranza a la segunda comisión de constitución del congreso constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

### LA VIDA MUNICIPAL EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO

A partir de la consolidación de la institución municipal en el artículo 115 de la Carta Magna de 1917, se podría pensar que con la existencia del municipio libre estaría garantizada su libertad y autonomía.

Sin embargo, desde siempre la libertad debe ir aparejada a una suficiencia económica, y a una capacidad técnica y política para enfrentar sus obligaciones, funciones y atención de los servicios públicos que le competen proporcionar.

Desafortunadamente no ha sido siempre así, por lo que, desde la promulgación de la constitución, los municipios del país, en mayor o menor medida, han resentido por lo menos dos situaciones generalizadas:

Una injerencia directa de las dependencias federales, incidiendo en su campo de acción, una sustitución de las autoridades estatales ejerciendo las funciones de ámbito municipal en virtud de la falta de capacidad técnica o económica de los propios ayuntamientos.

La segunda tendencia, ha sido en el sentido inverso, las autoridades federales fueron adquiriendo conciencia de las carencias municipales, proponiéndose resolverlas por distintos medios.

Como ejemplo, del último caso está, la ley de Cancelaciones de Adeudos Municipales, expedida por el gobierno de Adolfo Ruíz Cortínez, con objeto de

<sup>12</sup>Tena Ramírez, Felipe: "Leyes fundamentales de México" op. cit. pag. 757

sanear y mejorar las finanzas de los municipios, condonándoles el adeudo contraído con el gobierno federal.

Por otra parte, del gobierno federal se efectuaron en distintas épocas, acciones que tendían a resolver los problemas del desarrollo en estados y en municipios, de esta manera, se emplearon diversos mecanismos, se crearon instancias y en algunos casos se sustituyeron o reemplazaron los gobiernos locales y ayuntamientos en el cumplimiento de sus tareas. Algunos ejemplos significativos son los que se muestran a continuación.

En 1923, se constituyeron las juntas Federales de Mejoras Materiales. Este programa estaba dirigido a la solución de problemas específicos, carencia de una visión integral del desarrollo en los estados; inicialmente se creó para fortalecer las condiciones materiales y de servicios públicos de los municipios en zonas fronterizas y portuarias, el financiamiento corría a cargo de la federación que asignó la tasa del 2% sobre derechos de importación y exportación, para la realización de obras y servicios en las poblaciones donde se encontraran la aduanas. Estos recursos aumentaron en 1934 al incrementarse la tasa al 3% sobre las exportaciones. Adicionalmente, las juntas recibían subsidios federales, cooperación de los particulares, recuperación de obras y venta de terrenos.

En febrero de 1947, se expidió el primer acuerdo para planear, diseñar y construir las obras de la cuenca del Río Papaloapan. Esta forma de llevar el desarrollo a las regiones, se mantuvo no sólo durante el gobierno de Alemán Valdéz sino, hasta el de López Mateos, cuando se creó la última comisión del Río Balsas.

Durante los Sexenios de López Mateos y Días Ordaz el desarrollo estabilizador; las experiencias de desarrollo regional se vieron fortalecidas al sumarse a las comisiones hidrológicas la creación de ciudades y parques industriales, el Programa Nacional Fronterizo y los Planes Interestatales.

Todos estos mecanismos y proyectos tenían como común denominador su pretensión de incidir en el desarrollo regional. El marco de actuación obviamente fue el territorio de estados y municipios por lo que resulta interesante entender este proceso para plantear el efecto que en la realidad pudiera representar una política de fortalecimiento municipal ocurrido en los años subsecuentes, en los

que los regimenes llevaron a cabo ingentes esfuerzos para formular y poner en práctica algunas políticas que permitieran un desarrollo equilibrado en las regiones, es decir en las entidades federativas, incluidos los municipios

#### **LA REFORMA MUNICIPAL Y EL MUNICIPIO DE FIN DE SIGLO**

Hasta hace algunos años no se manejaba el concepto de fortalecimiento municipal, porque no había clara conciencia de la existencia de las necesidades en los ayuntamientos del país, tendria que gestarse una cultura municipalista para crear esta conciencia que viene aparejada con una evolución de los conceptos tendientes a la reforma de la administración pública

Si bien es cierto desde su creación en la figura de la libertad municipal del constituyente de 1917, ya estaba contemplado el fortalecimiento de la capacidad política y administrativa de las autoridades municipales, pocas fueron las acciones que se emprendieron en ese sentido desde la redacción original del artículo 115 constitucional, hasta el proceso de reforma alcanzado finalmente en 1983.

Etapas y pasos que se dieron para desembocar en este trascendente acto político:

A partir de 1965 y como consecuencia de las sugerencias y recomendaciones de coloquios, encuentros y reuniones internacionales en los que se avizoraba la necesidad de reestructurar y reformar substancialmente la forma de organización y los procedimientos de las administraciones públicas en América Latina, nació en México un proceso en el nivel federal, tendiente a crear una reforma administrativa de alcance nacional, entre los propósitos plantados se dan los primeros pasos hacia lo que podría denominarse fortalecimiento del federalismo y fortalecimiento municipal

En 1978, en una reunión en las que estaban representadas las dependencias y entidades de la administración pública federal, en Morelia Mich., se gestó un programa esbozado en líneas generales que se llamó Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal

En el periodo 1976 - 1982 se dio un gran impulsó a la planeación y administración del desarrollo urbano, por lo que en el corto lapso de tres años se

elaboraron y dieron a conocer los 31 planes estatales de desarrollo urbano y en 1979 los relativos a todos los municipios de cada estado

En 1980, la Presidencia de la República, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos editó y distribuyó ampliamente el Manual de Administración Municipal, en donde se hace la propuesta de categorizar los municipios mediante una tipología que los identifique por rangos de población, infraestructura y equipamiento urbano, para atender sus demandas en función de su tamaño y grado de desarrollo. En el mismo año se expidió una ley de carácter tributario que ha permitido multiplicar varias veces las participaciones recibidas por todos los ayuntamientos del país en forma notable. Ese dispositivo legal se llama Ley de Coordinación Fiscal.

Por parte de la Secretaría de Gobernación, se dieron avances en materia de reforma política, que con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LOPPE, elevaría a rango constitucional a los partidos políticos como entidades de interés público, estableciéndose modalidades para su registro oficial y con las correspondientes reformas a las leyes locales, se daría vigencia al principio de representación proporcional para la elección de regidores de los ayuntamientos, aunque con limitación a partir de cierto rango de población.

Por otra parte un amplio programa de apoyo a estados y municipios en materia de archivos, que conduciría al establecimiento del sistema nacional de archivos, reorganización del Archivo General de la Nación y apoyo a los ayuntamientos en la constitución y reorganización de archivos históricos municipales.

En otros temas, la coordinación para la planeación en esos años, avanzó en la configuración de los mecanismos denominados Comités de Planeación del Desarrollo COPLADES (es un grupo de trabajo en el que participan las tres instancias de gobierno federal, estatal y municipal, así como los diferentes sectores de la economía público privado y social). Asimismo, la formalización de los Convenios Únicos de Desarrollo CUD'S, para concertar acciones entre las distintas órdenes de gobierno (es un documento firmado cada año para establecer compromisos y acciones negociados y aceptados por las partes, con obligaciones para cada una de ellas).

En materia fiscal y financiera en 1980 ven la luz la ley y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, modalidad a través de la cual verán considerablemente incrementados sus recursos la mayoría de los Ayuntamientos del país.

Se liquidaron, asimismo, las juntas Federales de Mejoras Materiales, organismos de creación federal que habían venido sustituyendo en sus funciones a los ayuntamientos. Al desaparecer, les fueron transferidos a los municipios donde se encontraban establecidas, los recursos económicos y materiales con que venían operando las juntas.

En materia social, se emprendieron otras acciones, tanto en el terreno educativo, como en el de la salud, para apoyar a los ayuntamientos, en particular a través del sistema COPLAMAR, institución creada para otorgar recursos a ciertos programas específicos de alcance social.

En 1983, se publicó en el Diario Oficial el texto reformado del artículo 115 constitucional, el cual produjo ciertos cambios que más adelante serán tratados.

Desde el año de 1985 se creó en el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas un fideicomiso dedicado a funciones de fortalecimiento municipal que se denominó FORTAMUN.

En 1989, con la creación del Programa Nacional de Solidaridad, se destinaron fondos municipales para la realización de obras y servicios, canalizados a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1992, por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se creó una nueva dependencia, la Secretaría de Desarrollo Social, en cuyo campo recae la responsabilidad de canalizar los fondos de Solidaridad para el apoyo de los municipios.

#### **MODIFICACIONES AL 115 CONSTITUCIONAL**

Si bien en el siglo XIX hubo algunos proyectos para darle rango constitucional al municipio, no es sino hasta la Carta de 1917 en que el cuerpo normativo de la constitución dedicó un artículo específico para establecer las bases mínimas de existencia de los elementos fundamentales de este órgano de Gobierno.

El texto original del artículo 115 estableció:

**ARTICULO 115:** Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes.

I Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado

II Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades

III Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

A partir de 1917 el artículo 115 constitucional ha sido reformado en nueve ocasiones

1º 20 de agosto de 1928 referida al número de diputados locales que deberán guardar proporción con el número de habitantes de cada estado

2º 29 de abril de 1933 Tendiente a prohibir la no reelección absoluta, para gobernadores y de no reelección relativa para diputados y ayuntamientos.

3º 8 de enero de 1943 estaba dirigida a modificar la duración del período de los gobernadores (de 4 a 6 años)

4º 12 de febrero de 1947 otorga el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales (para votar y ser votada)

5° 17 de octubre de 1953 que va de la mano con la anterior suprime la parte que se había reformado para adecuarlas a la reforma del artículo 34 de la propia Constitución que otorgaba plena ciudadanía a la mujer, para participar en todos los procesos electorales

6° 6 de febrero de 1976 normaba aspectos de los asentamientos humanos y desarrollo urbano

7° 6 de diciembre de 1977 implantaron formulas proporcionales para la elección de diputados locales y ayuntamientos cuya población alcanzaba trescientos mil habitantes o más

8° 3 de febrero de 1983 esta es sin lugar a dudas la más completa y que abarca los más variados tópicos

9° 17 de marzo de 1987 las fracciones IX y X del artículo 115 se convirtieron en fracción VI del artículo 115 en materia de representación proporcional en los ayuntamientos y otorga facultades a las legislaturas de los estados para expedir leyes en materia de trabajadores al servicio de los municipios

Del texto citado se desprende que el municipio mexicano fue concebido como una instancia de gobierno local, con órganos de gobierno de índole política y no simplemente administrativa, con Ayuntamientos electos en forma directa y universal.

No obstante lo anterior, las primeras definiciones elaboradas sobre el municipio mexicano lo conceptualizan como una mera figura descentralizada del Estado, dedicada básicamente a la administración de servicios públicos en un territorio determinado.

Una vez que se ha hecho referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es la base jurídica de todas las normas que regulan nuestra sociedad proseguiré mencionando cuales son las bases jurídicas del municipio empezando por la misma constitución para ir bajando los niveles jerárquicos hasta mencionar los reglamentos municipales

## LA BASE LEGAL DEL MUNICIPIO

De conformidad a nuestro régimen de gobierno federal, el municipio tiene, por ley, el derecho y la obligación de participar en la planeación del régimen jurídico que México, como nación independiente y soberana, se ha dado para garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes

Es por esto que la estructura municipal se rige por un conjunto de normas, dentro de nuestro orden constitucional, que se puede agrupar de la manera siguiente:

1 - La Constitución Federal crea el municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de configurar su régimen municipal y establece los principios políticos que deben inspirarlo

2 - la constitución de los estados de la federación prevén las características de los propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre autoridades estatales y municipales, todo ello subordinándose a los lineamientos fijados en la Constitución federal

3 - Las leyes orgánicas municipales, expedidas por las legislaturas de cada estado, organizan en detalle las corporaciones locales

4 - Los reglamentos municipales. Son la facultad reglamentaria del municipio que se suscribe en el logro del desarrollo de la comunidad local

## LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Artículo 115<sup>1)</sup> establece lo siguiente: a) la forma de gobierno que será la republicano, representativa y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre; b) se indican las características, facultades y atribuciones específicas que tiene el municipio para satisfacer las necesidades de la comunidad; c) cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; d) los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no

<sup>1)</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillas, 1992

podrán ser reelectos para el periodo inmediato, e) las legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, y designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos. f) los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, g) los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. h) el municipio tiene facultades y obligaciones en diversas materias como lo son en materia de servicios públicos agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calle parques y jardines, seguridad pública y tránsito así como algunos otros que establezcan las legislaturas locales. En lo referente a la hacienda municipal los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso provendrán de ingresos sobre la propiedad inmobiliaria, ingresos por participaciones federales, ingresos por prestaciones de servicios públicos, l) el gobierno municipal puede orientar u conducir el crecimiento urbano de conformidad con los fines señalados en el artículo 27 constitucional, j) Las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere k) establece que todos los ayuntamientos se elegirán ajustándose al principio de representación proporcional l) da sustento a la creciente práctica de celebración de convenios y otras formas de coordinación intergubernamental entre el gobierno federal y los estatales, se posibilita que los beneficios de la coordinación favorezcan a los ayuntamientos

Artículo 3 La educación que imparte el Estado Federación -Estados - Municipios tendrá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. El congreso de la Unión, con el fin de unificar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias.

**destinadas a la función social educativa entre la federación, los Estados y Municipios.**

**Artículo 31, fracción II:** los mexicanos tiene la obligación de asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar que residen, para recibir educación cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos ciudadanos. **Fracción IV** corresponde a los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de una manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes

**Artículo 36 fracción I** es obligación de los ciudadanos inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, la profesión o trabajo de que subsista así como también inscribirse a los padrones electorales en los términos mínimos que determinen las leyes. **Fracción V** Los ciudadanos deberán desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y los jurado

**Artículo 73 fracción XXIX** Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción la ley secundaria federal determine

**Artículo 117 fracción VIII** asienta que los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas

**Artículo 130** en materia de gobernacion el municipio tendra la obligación de llevar un libro de registro de los templos, de todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de su encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducta del gobierno del Estado.

## **LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN**

Las constituciones estatales dedican un capítulo específico al municipio. En éste se recoge el espíritu del artículo 115 de la constitución federal, que lo que enmarca jurídicamente. Se alude entre otros a los siguientes temas

**Creación y supresión de municipios:** Las constituciones estatales fijan, por regla general los principios básicos de su dimensión territorial identificando a los municipios mediante nombres y estableciendo sus límites geográficos. Señalando de igual manera, la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un municipio, etcétera.

**Ámbito de competencia municipal y ámbito de competencia estatal**

La constitución federal delegó en las estatales la determinación del papel que juega en municipio en relación con las funciones del estado y el señalamiento de la competencia del municipio.

La doble situación del municipio como delegado de órganos federales y estatales, y a la vez como creador y aplicador de sus propias normas es la fórmula comúnmente aceptada en las constituciones y leyes orgánicas de los estados.

Esto es, los ayuntamientos al ejercer sus atribuciones respectivas desempeñan dos clases de funciones: a) Las de reglamentación para el régimen de gobierno y administración del municipio, y b) Las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que las mismas dicten, así como leyes federales y del estado.

**Formas de gobierno municipal**

la forma de gobierno municipal aceptada en las constituciones estatales es la de alcalde - concejo.

**Intervención del municipio en la voluntad estatal**

a) Los ayuntamientos tienen la facultad de iniciar leyes ante el congreso local.

b) Los ayuntamientos participan en la reforma constitucional estatal.

### **LEYES ORGANICAS MUNICIPALES**

Estas se ocupan invariablemente de temas que constituyen en los aspectos fundamentales del municipio como los son organización territorial interna del

municipio, dependencias municipales, esfera de competencia, patrimonio, relaciones con los particulares y con otros municipios, responsabilidades y sanciones.

### LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

Dentro del orden jurídico municipal, destaca del nivel de reglamento que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rigen la vida municipal. El gobierno municipal ejerce su autonomía y libertad jurídica a través de su facultad reglamentaria con ella se termina de organizar y de dar cuerpo al sistema jurídico de gobierno.

La facultad reglamentaria municipal agrupa cuatro grandes rubros de reglamentos<sup>14</sup>:

1.- El bando de policía y buen gobierno. Es un instrumento jurídico de larga tradición municipal, en él se establecen y regulan la organización política, las obligaciones y derechos de los ciudadanos y vecinos y la competencia de la autoridad municipal en el mantenimiento de la armonía y seguridad pública.

Los aspectos relevantes del bando de policía y buen gobierno tienen referencia acerca

- I. De la integración del municipio y de su división política.
- II. De los habitantes y vecinos de municipio, sus derechos y obligaciones.
- III. Del gobierno del municipio.
- IV. De las disposiciones generales sobre seguridad pública.
- V. De los actos cívicos, culturales y sociales.
- VI. De los derechos y obligaciones de los ciudadanos.
- VII. De las autoridades, de los funcionarios, autoridades auxiliares y de los órganos de colaboración vecinal.

<sup>14</sup>INAP - BANOBRAS Manual de administración municipal capítulos segundo bases legales pag. 34

VIII. De las actividades que regulan las actividades productivas de los particulares.

IX. De las normas para la protección del medio ambiente.

X. De la seguridad de las personas y de los bienes.

2. Reglamento interior de ayuntamiento: Norma las actividades del órgano supremo municipal su objetivo es establecer y regular la integración y funcionamiento del ayuntamiento. Comprende los siguientes puntos:

- Fija la residencia del recinto oficial del ayuntamiento
- De la integración del ayuntamiento
- De la instalación del ayuntamiento, de la directiva de las comisiones y de las sesiones.
- Del procedimiento de la toma de decisiones.
- Del tratamiento del ayuntamiento, a sus miembros y su ceremonial.

3.- Reglamento de la administración de servicios públicos: norma las siguientes funciones.

- Del objeto de alcances del reglamento.
- Del tipo de servicio del municipio
- De las funciones y responsabilidades de las autoridades municipales.
- De las formas de administración y bases para la presentación de los servicios
- Obligaciones de los usuarios
- Formas de financiamiento
- Sanciones e infracciones

**4.- Reglamento de obras publicas: Comprende el desarrollo y regulación de las funciones siguientes:**

- De las resoluciones del Ayuntamiento para ejecutar las obras públicas en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del municipio.
- De la elaboración de los planes de desarrollo urbano
- Norma de la ejecución de obras y construcciones privadas.
- De la expedición de licencias para a) la ejecución de construcciones públicas y privadas, su reparación y su ampliación, b) demolición de construcciones públicas y privadas c.) instalación de anuncios en la vía pública, d) ocupación de la vía pública con motivo de una construcción, e) conexiones de tomas domiciliarias a la red de agua potable, f) del funcionamiento de fraccionamientos y ampliaciones urbanas, etc

El universo de la facultad reglamentaria del municipio comprende, además las materias de los servicios públicos que ya antes han sido mencionados

**LIMITES JURÍDICOS DEL MUNICIPIO<sup>14</sup>**

**Facultades expresa**

La legislación municipal atiende a un regimen de facultades expresas y limitadas, rige del principio fundamental establecido de que las autoridades municipales pueden hacer sólo lo que específicamente es señalado por la ley

Este principio no obstruye, naturalmente la labor imprescindible de promoción que las autoridades municipales tienen que realizar para alcanzar en el desarrollo social de sus comunidades

**Intervención de las autoridades de los estados en la vida municipal.**

a) Control político las constituciones conceden al Congreso del Estado facultades de vigilancia sobre los ayuntamientos

<sup>14</sup>Idem pag. 36

b) **Control financiero:** las legislaturas locales todavía dictan las leyes de ingresos, revisan las cuentas públicas, autorizan las contrataciones de imprevistos y aprueban los actos de dominio que celebran las autoridades municipales

#### Control legislativo

De acuerdo al Artículo 115 fracción II los ayuntamientos tendrán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía u buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de sus respectivas jurisdicciones

Una vez señaladas las bases jurídicas que son las que facultan y limitan al municipio, se hará mención a cuales son los fines y elementos del gobierno municipal que se encuentra físicamente representado por el Ayuntamiento quien es elegido popularmente y en forma directa para ejercer las funciones ya mencionadas

### EL GOBIERNO MUNICIPAL

#### Fines del gobierno municipal

- Ejercer legal y legítimamente el poder político municipal para garantizar la armonía, seguridad, desarrollo y paz social de los habitantes del municipio
- Fortalecer y vigorizar la libertad municipal
- Promover, orientar y dirigir el desarrollo integral de todas las comunidades.
- Organizar y movilizar a los ciudadanos y grupos sociales en la participación del progreso, desarrollo económico y social
- Apoyar el avance del proceso de descentralización nacional que tiende a la reivindicación de las comunidades locales en sus particularidades, capacidades, vitalidad y autonomía.

- **Coadyuvar en la democratización del poder político del estado sobre todo el municipio para asegurar la libertad, los derechos del hombre u la justicia social**

#### **ELEMENTOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

- a) Gobierno
- b) Población
- c) Territorio
- d) Orden jurídico.

Los tres primeros elementos ya han sido mencionados con anterioridad en la parte que condiciona la existencia del municipio, así es que únicamente describiré el último elemento que es el orden jurídico por esto se entenderá al elemento formal que agrupa las normas y reglamentos jurídicos de aplicación general en todo el municipio

#### **INSTITUCIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

**El ayuntamiento.** Es el órgano supremo de decisión política y administrativa del municipio se integra por ciudadanos electos por votación popular directa y secreta y ejerce el mandato constitucional por un periodo de tres años. El ayuntamiento se integra por el Presidente Municipal, Sindico y los regidores

**Presidencia Municipal** Es la institución donde descansa la primera autoridad municipal, sus facultades y responsabilidades son de naturaleza política y administrativa. La presidencia municipal se deposita en un presidente municipal quien personifica la presencia de la ciudadanía y simboliza la libertad y autonomía del municipio frente a los poderes nacional y estatales y ante la sociedad. Su responsabilidad dentro del ayuntamiento es la de ser el ejecutor directo de sus acuerdos en las deliberaciones tener voto de calidad.

Sus facultades y obligaciones se encuentran expresadas en la Ley Orgánica Municipal, Capítulo Cuarto, artículos 44, 45, 46 y 47\*

**Sindicatura.** Esta situación municipal se personaliza en el síndico procurador, su categoría de autoridad municipal le da la representación legal para procurar la justicia en el municipio. Auxiliar al poder judicial del estado, al ejercer las funciones de ministerio público en los municipios donde no existen los agentes correspondientes.

La Ley Orgánica nos habla en su capítulo quinto de los síndicos en donde hace mención de sus obligaciones y facultades que se expresan en los artículos 48 y 49\*

**Regidurías.** Son los órganos del ayuntamiento que se materializan en los regidores, que son autoridades del municipio, se organizan por materias como gobernación, Obras públicas, desarrollo urbano entre otros. La naturaleza de sus funciones son de inspección y vigilancia. Como miembros del ayuntamiento tiene la responsabilidad de participar y decidir sobre el destino del municipio.

En el Capítulo Sexto de la misma ley, hace referencia a las regidurías en el artículo 50\*

Todos los miembros del ayuntamiento son autoridades municipales en virtud de haber sido nombrados por el pueblo. Sin embargo en la vida práctica del ejercicio gubernamental, los síndicos y regidores carecen de autoridad efectiva y directa sobre los responsables de las dependencias municipales. Su función, tiene más bien el carácter de supervisora, y cualquier anomalía que es detectada se le presenta al presidente municipal, para que él sea quien tome las medidas procedentes.

Es oportuno, señalar que el ayuntamiento cuenta con autoridades auxiliares denominadas frecuentemente Delegados, Agentes o Comisarios Municipales. Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son, términos generales, las de mantener el orden, la tranquilidad y seguridad de los vecinos del lugar, y la de la funcionalidad de los servicios públicos. Son representantes del ayuntamiento, que son electos popularmente y nombrados por éste.

\* Los Artículos señalados son de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Ed. PRI, Comité Directivo Estatal, Estado de México, 1994.

La Ley Orgánica Municipal en su Título Tercero, Organismos Auxiliares Capítulo Primero de las Autoridades Auxiliares quedan reglamentadas en los artículos del 55 al 60\*.

### **ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO**

El ayuntamiento se organiza para cumplir con sus atribuciones a través de sesiones y comisiones

**Sesiones.** son las juntas que se realizan con el fin de discutir y dar solución a los diversos asuntos del gobierno municipal. Pueden ser ordinarias, extraordinarias, públicas o privadas

**Comisiones** Son el conjunto de actividades que por acuerdo del ayuntamiento, realizan los regidores en los diferentes ramas de la administración municipal con un doble fin vigilar su funcionamiento y proponer mecanismos y acciones para su mejoramiento

Pueden ser permanentes o transitorias, las primeras, son las que se encuentran indicadas por la ley Orgánica Municipal y regularmente funcionan debido a los ramos específicos de la administración. Los artículos que se refieren a las comisiones en la Ley Orgánica Municipal del estado de México son del 51 al 54.

El número de comisiones varía según la legislación estatal, así como el número de regidores. Sin embargo, de entre las comisiones es posible mencionar las siguientes

Gobernación.

Hacienda

Comercio e Industria

Agricultura y Ganadería

Educación Pública, Cultura y Deportes.

Salubridad y Asistencia.

**Obras y Servicios Públicos**

**Desarrollo Urbano y Ecología**

**Mercados Centrales de Abasto y Rastros.**

**Trabajo y Previsión Social.**

**Seguridad, Tránsito y transporte**

Es importante señalar que el ayuntamiento es quien ejerce el gobierno, pero el administrador directo del ayuntamiento es el presidente municipal el cual se auxilia de los responsables de cada área, por tal motivo, es el siguiente tema a tratar es la administración municipal

#### **LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

En la Administración Pública Municipal se encuentran las siguientes formas de administración La centralizada, desconcentración, descentralización y colaboración, de acuerdo a las características del municipio y alcance de sus funciones

Administración Municipal Centralizada se integra por todas las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, éstas creadas por acuerdos de cabildo y cuyos recursos provienen del presupuesto anual de egresos, estas son su propia oficina, la Secretaría del ayuntamiento, Tesorería, Obras y Servicios Públicos, Planeación, Comandancia de Policía, principalmente

#### **LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DESCONCENTRADA**

Está consiste en la subdivisión del territorio municipal en un determinado número de jurisdicciones a las cuales corresponde un órgano de gobierno denominado, por lo general, Junta Municipal de Gobierno, integrada por autoridades representativas del ayuntamiento y del presidente municipal, o bien delegaciones o comisarías municipales

En el caso de las juntas municipales, al frente de estos hay un presidente que puede contar con consejeros y auxiliares y todos ellos deberán tener su respectivo suplente.

Las bases para la elección de estos órganos desconcentrados y la delegación de funciones por el ayuntamiento y del presidente municipal en ellos, se encuentran en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

La finalidad de estos órganos desconcentrados es dar cumplimiento a las decisiones del ayuntamiento y del presidente municipal dentro de su circunscripción territorial, y ejercer la representación del mismo. En dicho ámbito, deberán mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, observar las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales.

#### **LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DESCENTRALIZADA**

Está constituida por tres organismos de la administración municipal: los organismos descentralizados, las empresas paramunicipales, y los fideicomisos.

Entre sus características principales destacan las siguientes<sup>16</sup>:

- Pueden ser creados por acuerdo del cabildo, pero requieren la autorización del Congreso local. Su creación debe obedecer a un fin específico de carácter público y en beneficio del municipio.
- Gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Gozan de cierta autonomía en sus funciones y toma de decisiones.
- La designación de sus funciones es a través de los propios órganos de gobierno.
- Pueden disponer de una estructura administrativa independiente del ayuntamiento.

<sup>16</sup>INAP - BANOBRAS Manual de Administración Municipal Capítulo cuarto: La Administración Municipal pag. 50

- Son supervisados por las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, así como por el síndico y/o regidores del ramo

#### **LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL POR COLABORACIÓN**

La colaboración ciudadana en las gestiones administrativas del municipio se da a través de los consejos de colaboración municipal, éstos son órganos dotados de personalidad jurídica propia auxiliares del ayuntamiento, con funciones específicas señaladas en el bando municipal y en los reglamentos municipales, que por lo regular corresponden a las áreas de obras y servicios públicos y actividades sociales y culturales municipales

Los integrantes de estos consejos de colaboración son, por lo regular representantes de las más importantes agrupaciones civiles del municipio, por ejemplo, asociación de comerciantes, de profesionistas de trabajadores, de clubes de servicio, de banqueros, etc., por parte del ayuntamiento participan por lo general el presidente municipal, un regidor y el director de obras públicas del municipio.

#### **LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

La organización es una forma de ordenación de los medios humanos, técnicos, económicos y materiales de que dispone la institución municipal.

Elementos y principios de la administración municipal<sup>17</sup>

- a) **Objetivos fundamentales** son los máximos propósitos que persigue la administración municipal su razón de ser, el porqué y el para qué de dicha organización en relación con las necesidades sociales que pretende satisfacer. Los objetivos fundamentales del municipio podrían ser: 1) mantenerse como célula de cohesión de nuestro Sistema Federal de Gobierno y, 2) lograr el desarrollo económico, político y social de su comunidad

<sup>17</sup>Administración Hacendaria Municipal. Publicación trimestral. Órgano informativo del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México. Ed. Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.

- b) **Funciones básicas o sustantivas** son el conjunto de actividades o funciones operativas necesarias para alcanzar los objetivos fundamentales. La ejecución de estas funciones corresponden a las estructuras o niveles de decisión como son el ayuntamiento, presidente municipal y sus dependencias administrativas
- c) **Funciones objetivas o de apoyo** Es el conjunto de tareas o labores de operación administrativa cuyo ejercicio coordinado permite la realización de las funciones y el logro de los objetivos fundamentales. Podemos identificar como funciones administrativas la administración de los recursos humano, materiales, financieros y servicios generales
- d) **Las estructuras administrativas**, es decir, la forma en que están ordenadas las diferentes unidades administrativas y la relación que guardan entre sí. En dichas estructuras se identifican los órganos responsables del ejercicio de cada función ya sea ésta sustantiva o adjetiva, las líneas formales de autoridad y los niveles de operación
- e) **Los recursos** que pueden ser humanos, financieros materiales y de información

#### **REGLAMENTOS INTERNOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

Los ayuntamientos se expresan ampliamente en los diferentes tipos de reglamentos internos que son acordados por dichos ayuntamientos y que rigen la vida de la Administración Pública Municipal y la relación de ésta con la vida comunitaria, es decir, con los particulares

El responsable inmediato y directo de la administración municipal es el presidente municipal. Los demás integrantes del ayuntamiento comparten, en segunda instancia, una cierta corresponsabilidad con el presidente en virtud de ser los responsables ante el pueblo de la conducción de los destinos de la comunidad

Para la ejecución de sus responsabilidades, el Presidente Municipal se auxilia de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de atender los diferentes aspectos de la vida municipal, así como de satisfacer las necesidades que demandan los habitantes del municipio. El aparato o estructura

administrativa a que hacemos referencia se considera como el reflejo del cumulo de necesidades y demandas de la comunidad, es decir, de su problemática

Las estructuras administrativas municipales, se encuentran integradas por unidades y dependencias de denominación y niveles completamente diversos ya que prácticamente, no existen dos administraciones municipales idénticas, pues la composición de éstas responde a las características económicas, culturales, urbanas, políticas y sociales de cada comunidad. Al frente de cada unidad administrativa se encuentra un responsable que asume el carácter de funcionario municipal. A excepción del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal, cuyos nombramientos los emite el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, el resto de los funcionarios reciben su nombramiento en forma directa de éste.

En el caso de los municipios complejos o comúnmente llamados metropolitanos, la estructura administrativa se organiza en Direcciones Generales, secretarías o Direcciones, Unidades que van subdividiendo en órganos más especializados según las condiciones propias del municipio. Existen otros que poseen un mediano grado de complejidad que les exige estructurar su administración a través de departamentos sin alcanzar niveles jerárquicos de agregación más elevados. En los municipios carentes de algún grado de complejidad, comúnmente llamados semi-urbanos o rurales, las estructuras administrativas se organizan por medio de oficinas en el caso de que existan, pues una gran mayoría de ellos carecen de una organización en su administración.

En base a una perspectiva general, las administraciones municipales reflejan en sus estructuras las funciones que al Gobierno del Municipio le confieren los diversos ordenamientos legales que constituyen el marco jurídico de su funcionamiento y actuación. Así podemos considerar dentro de ellas las funciones de

- 1) Presidencia Municipal (promulgar y publicar el bando municipal, Convocar, presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento, vigilar la recaudación de la hacienda municipal, informar al ayuntamiento del

estado que guarda la administración, proponer al ayuntamiento los nombramientos de los funcionarios<sup>18</sup>)

- 2) Consejos de Colaboración (Efectuar la recolección de aportaciones económicas de la comunidad, promover la participación de los ayuntamientos en obras de beneficio, informar al ayuntamiento de los proyectos a realizar, auxiliar al ayuntamiento a fijar las bases de los planes y programas municipales)
- 3) Delegados Municipales (Informar al presidente de los problemas que se presentan en sus delegaciones, contribuir al mantenimiento y orden de las comunidades, realizar todas las actividades encomendadas por el presidente)
- 4) Secretaría Municipal (Apoyar la operación del H. Cuerpo Edilicio y del despacho de sus asuntos)
- 5) Tesorería Municipal (Recaudación, contabilidad y ejercicio del presupuesto)
- 6) Dirección de Obras Públicas (Intervención en la construcción de obras de servicios públicos, intervención en la formulación de los planes de desarrollo urbano, expedición de licencias de construcción)
- 7) Dirección de Servicios Públicos (Coordinar los proyectos de obras, supervisar la limpieza de los mercados en general procurar que los servicios se presenten de manera general, continua, uniforme y regular).
- 8) Dirección de Seguridad Pública (Vigilar y proteger a la sociedad, manteniendo el orden y la paz)
- 9) Dirección de Bienestar Social (promover y emprender las acciones necesarias para el mejoramiento de la vida, la salud y el bienestar colectivo. Promover actividades culturales y deportivas en beneficio de la comunidad. Promover el turismo en coordinación con autoridades estatales y municipales)

<sup>18</sup>Tipología Municipal Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Inap. Números 42, 43 y 44. Pág. 108

- 10) Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda (Determinar las políticas y normas para la planeación del desarrollo urbano y de la vivienda en el ámbito municipal, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal)
- 11) Dirección de Planeación (Emitir normas y lineamientos globales para la formulación de planes, señalando prioridades y reorganizando acciones asesorar y coordinar la elaboración de los presupuestos con base en la técnicas de presupuesto por programas, elaboración de los calendarios de egresos correspondientes a cada ejercicio presupuestal)
- 12) Dirección de Administración (Vigilar que las actividades de adquisiciones, almacenamiento y suministro de materiales, papelería, mobiliario y equipo se realicen en las mejores condiciones de oportunidad, calidad y costo, suministrar racionalmente los recursos, económicos y materiales del municipio, promover programas de capacitación para el desarrollo del personal que presta sus servicios al ayuntamiento, vigilar en coordinación con el departamento jurídico el cumplimiento de los ordenamientos en materia laboral)<sup>19</sup>

Por último, es importante dejar claro que gobierno y administración son dos conceptos que, correlacionados tienen connotación diferente. El gobierno del municipio le corresponde al ayuntamiento en su conjunto, como cuerpo colegiado y deliberante. La Administración municipal como dijimos, es competencia exclusiva del presidente aún cuando la ejerza en supervisión y vigilancia de los síndicos y regidores. Además debe entenderse a la administración pública del municipio como el gobierno en acción por lo que no es posible apreciar uno sin considerar al otro.

El gobierno es política la Administración Pública es Administración pero también es política<sup>20</sup>

Al caso, conviene hacer mención de un fenómeno particular de los Ayuntamientos. Bajo un enfoque jurídico sus funciones pueden ser divididas en

<sup>19</sup>INAP Modelos de estructura orgánica para los municipios del Estado de México. Angela Raquel Rubi Delgado

<sup>20</sup>Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas. Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal. Administración Hacendaria Municipal. página 16. 1985

legislativas y ejecutivas. Las primeras, les corresponden desarrollarlas al ayuntamiento en su conjunto. Pero las segundas son responsabilidad directa y exclusiva del Presidente Municipal. Este sin embargo, tiene presencia dentro del órgano colegiado y deliberativo. Por lo que, mantiene un doble carácter: es Titular del Poder Ejecutivo Municipal y, al mismo tiempo, Miembro del Poder Legislativo. En el Municipio, el Legislativo se encuentra de cierta manera imbricado por el Ejecutivo, fenómeno que no se encuentra en las otras dos instancias de gobierno<sup>21</sup>.

La organización administrativa de los ayuntamientos varía en función del tipo de municipio.

El municipio no es un ente independiente, sino por el contrario es la instancia de gobierno más dependiente por la forma como se encuentra constituido nuestro sistema político. Aunque, últimamente se ha tratado de reafirmar la autonomía municipal establecida en nuestra carta magna, no es sino, hasta 1983 cuando se hacen las reformas de mayor impacto al artículo 115 Constitucional, por tal motivo, es importante hacer referencia a la coordinación que debe existir entre la Federación - Estado - Municipio.

#### LA COORDINACIÓN FEDERACIÓN ESTADOS MUNICIPIOS.

La coordinación, en su connotación política, es una estrategia de gobierno que permite el desarrollo de las interdependencias entre los tres ámbitos de gobierno, para el cumplimiento eficaz de los fines de la organización del poder.

En término de eminencia administrativa, la coordinación es la sincronización u unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección de tal manera que haya armonía y cooperación para lograr un objetivo común.

---

<sup>21</sup>Idem

### **Naturaleza y características de la coordinación intergubernamental.**

**México, es un país cuyo gobierno está organizado de manera federal o descentralizada, a diferencia de los gobiernos unitarios o centralizados política y administrativamente**

**La constitución política federal consigna nuestra forma de gobierno en su artículo 40 como una "República representativa, democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"**

**Bajo este supuesto constitucional, la fórmula federal mexicana es una distribución de competencia entre dos órdenes normativos: el orden nacional y el orden local, subordinados ambos a la constitución**

**La segunda distinción de nuestro federalismo, es que las entidades federativas gozan de autonomía, tienen su propia Constitución, organizan en su interior las actividades que desarrollan, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto por la Constitución Federal**

### **CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO (CUD):**

**Es el principal instrumento jurídico, administrativo programático y financiero de la coordinación intergubernamental**

**Su objetivo básico es fortalecer a los estados y a los municipios a través de una mayor asignación de recursos económicos y financieros.**

### **CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO MUNICIPAL**

**Es el que se establece entre las entidades federativas y los municipios. Este convenio surge como un instrumento único de coordinación con el objeto de evitar el paternalismo en las relaciones entre las autoridades, y ser sujetos de derechos y obligaciones: transferir recursos, asesorías y responsabilidades a los ayuntamientos y a la administración comunal, propiciar que las mismas autoridades locales resuelvan sus problemas, proporcionar a los municipios posibilidades reales de participación en los programas de desarrollo regional,**

coadyuvar a la descentralización administrativa a nivel municipal, mejorar los servicios municipales; abatir costos y en suma, desarrollar al conjunto de los municipios de la entidad

#### **ELEMENTOS DE COORDINACIÓN ESTADO MUNICIPIO**

La coordinación en materia de desarrollo entre los gobiernos estatales y locales, comprende las acciones de inversión y de gasto estatales para los ayuntamientos, las derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias que conforman los sectores de la administración pública estatal, cuya ejecución requiere la coordinación con los ayuntamientos y las que dentro del ámbito de competencia de los municipios necesitan para su realización de la coordinación con el Ejecutivo Estatal

##### **Programas de Desarrollo Municipales**

- a) **Programas Municipales de Inversión.** Son los programas estatales de inversión descentralizados al municipio, bajo las normas establecidas por la secretaría que les corresponde las funciones de programación y presupuesto en el seno del COPLADE, y por las dependencias y entidades estatales originalmente responsables de los mismos, e integran acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose a la participación de los sectores social y privado
- b) **Programas Sectoriales Municipales** son programas que se derivan de las atribuciones de la Administración Pública Estatal cuya ejecución requiere de la participación concurrente con el ayuntamiento, integran acciones de las dos instancias gubernamentales y se prevé la participación de los sectores social y privado, estos programas se formalizan bajo la figura de acuerdos de coordinación.
- c) **Programas de Desarrollo Municipal** son programas que se derivan de las atribuciones propias del municipio cuya realización precisa la coordinación con el Ejecutivo estatal. Estos programas son promovidos en el seno del COPLADE, a través del subcomité municipal y sus acciones se integran tomando en cuenta su correspondencia con los planes de desarrollo.

Son materia de acuerdos de coordinación entre otras las siguientes materias:

- ◆ Fomento del desarrollo político y auxilio en las funciones electorales.
- ◆ Auxilio en los casos de desastre y narcotráfico
- ◆ Organización y administración de la defensa y previsión social contra la delincuencia
- ◆ Promoción y organización de la política de empleo.
- ◆ Regulación y adecuación de las relaciones financieras y fiscales
- ◆ Información sobre las participaciones fiscales y sus posibles modificaciones
- ◆ Fortalecimiento y apoyo al sistema de planeación.
- ◆ Vigilancia del uso y destino de los recursos financieros y de su correcta aplicación en los municipios.
- ◆ Vigilancia y preservación de los recursos naturales y alentar el desarrollo agrícola, ganadero, forestal y pesquero
- ◆ Fomento, orientación y regulación de la actividad industrial a partir de la creación de agroindustrias, fortalecimiento de la pequeña y media industria y del apoyo a la producción económica del artesano, de las artes populares y de la industria familiar.
- ◆ Sentar bases para el fomento turístico.
- ◆ Promover los programas de desarrollo urbano de centros de población y de la vivienda.
- ◆ Procurar el saneamiento y cuidado del equilibrio ecológico, planear la ordenación territorial y de los asentamientos humanos:
  - Promoción de la salud, educación y recreación.
  - Mejoras a la administración de la justicia.

Otros Mecanismos de Coordinación son<sup>21</sup>:

- Coordinación Fiscal
- Coordinación en materia Agraria
- Construcción de caminos
- Sistema educativo Nacional
- Sistema Nacional de asistencia Social
- Sistema Nacional de Salud
- Sistema Nacional de Control y Evaluación

Por la misma naturaleza del trabajo no se resaltarán en estos mecanismos de coordinación y solamente del último haré una serie de observaciones.

**Sistema Nacional de Control y Evaluación** Este sistema de coordinación intergubernamental surge a partir de la necesidad de contar con un instrumento técnico y administrativo para llevar a cabo las tareas de seguimiento, control y evaluación de los recursos públicos aplicados en los distintos planes y programas de los tres órdenes de gobierno

Con este propósito, en el gobierno federal se creó en 1983 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para verificar que los programas de la Administración Pública Federal tengan un adecuado manejo, tanto en sus sistemas de operación como en la aplicación de recursos, y sobre todo para garantizar normativamente que los servicios públicos desarrollen sus tareas bajo principios de legalidad, eficiencia y eficacia debidos

Esta labor fue secundada en los estados y los municipios donde regularmente ya se encuentran operando dependencias similares para vigilar la ejecución de los planes y programas del ámbito estatal y municipal.

El reconocimiento de la función de control y evaluación como una de las más dinámicas del proceso administrativo ha permitido que, a nivel de la coordinación

<sup>21</sup>Idcm pag. 92

entre la federación, los estados y los municipios, se haya conformado un sistema de Control y evaluación donde compete a las contralorías la aplicación y orientación normativa para la aplicación del control preventivo de los sistemas y procedimientos de la administración pública

Las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación son principalmente

- El de la autonomía y la libertad de los estados y municipios y en consecuencia la capacidad constitucional para garantizar y conducir su administración
- El funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la aplicación de los programas de alcance nacional y regional donde intervienen recursos federales, estatales y municipales concertados por vía del convenio de desarrollo
- La necesidad de verificar que la aplicación de los recursos de las tres ordenes de gobierno que estén condicionados en programas, se apliquen en los montos y terminos establecidos en los convenios y obras contratadas
- El imperativo de unificar los sistemas y procedimientos administrativos para darles una mayor coordinación a los esfuerzos programáticos de los tres órdenes de gobierno
- La necesidad de garantizar un desempeño eficiente, eficaz, legal y honesto de los servidores públicos que manejan los programas coordinados

El objetivo con respecto al municipio es el coordinar el funcionamiento de la contraloría municipal con el estado para dar el debido seguimiento a los recursos estatales y federales provenientes del Convenio Único de Desarrollo que hubieran sido transferidos para su ejercicio

Las funciones de la contraloría municipal dentro del sistema son principalmente:

Vigilar el uso correcto de los recursos propios del municipio.

- Vigilar el uso correcto de los de la federación y el estado, transferidos al municipio por vía de convenios coordinados.

Así como se mencionan los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, es de igual importancia señalar cuales son y como se da la comunicación con la sociedad, puesto que como es bien sabido ella es quien indica el camino a seguir para lograr el desarrollo del municipio.

### **LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

La participación comunitaria municipal es la organización espontanea, pero racional y consciente de las personas que habitan en el municipio y cuyo propósito es proporcionar las iniciativas que satisfaga sus necesidades, definir intereses y valores comunes, colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos, conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

La participación social, en términos políticos es la concertación de intereses, esfuerzos y voluntades para lograr el desarrollo integral de la comunidad.

Los mecanismos formales que la participación comunitaria debe considerar para el logro de sus objetivos son los siguientes:

- Conocer convenios de carácter social y político con el ayuntamiento y grupos sociales.
- Cumplir con las responsabilidades y obligaciones ante el ayuntamiento.
- Conocer a fondo el problema a resolver y las ventajas que se van a lograr.
- Unificar a los habitantes ante problemas comunes.
- Distribuir equitativamente el trabajo y sus beneficios.
- Informar ampliamente a los habitantes sobre los alcances de los programas.

## **LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

**Formal o Legal:** Es la establecida constitucionalmente por los derechos que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes.

**Espontánea:** Es cuando los miembros de la comunidad, al sentir una necesidad o enfrentar un problema en común, se organizan y tratan de resolver por sí mismos o proponer al ayuntamiento las medidas más recomendables.

**Organizada:** es aquella que promueven las asociaciones de colonos los clubes de servicios los partidos políticos los comités de manzana, las juntas de vecinos, los concejos de colaboración municipal para apoyar al cumplimiento de los planes y programas de gobierno o bien realizar obras y acciones de beneficio colectivo.

## **MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

La participación comunitaria apoya al ayuntamiento en tres aspectos esenciales de la vida municipal que consisten en:

- La realización de acciones tendientes a lograr un desarrollo municipal.
- La formación de una conciencia de colaboración para satisfacer necesidades sociales.
- El fortalecimiento de la comunicación entre las autoridades municipales y la comunidad que garantice una función municipal y una acción comunitaria como son las campañas y las consultas públicas.

## **MEDIOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

Corresponde, al ayuntamiento promover la formación y organización de grupos y asociaciones de vecinos, para que participen en acciones específicas y así avanzar en el logro de los objetivos del desarrollo municipal.

## **ÁREAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

Algunas de las principales áreas en las que puede jugar un papel importante la participación comunitaria son la planeación y administración del desarrollo obras y servicios públicos, asistencia social, recreación, cultura y deporte,

capacitación para el trabajo y actividades productivas, seguridad y protección ciudadana y mejoramiento ecológico entre otros,

Por lo que respecto a la Administración y la planeación del Desarrollo se puede decir que es el esfuerzo realizado por el municipio con el fin de organizar racionalmente el crecimiento

La participación comunitaria es esencial para definir los planes y programas de administración del ayuntamiento, porque son los habitantes junto con la autoridad los responsables del correcto aprovechamiento de sus recursos

Las acciones donde se puede aprovechar la participación de la comunidad son entre otras.

- La participación de representantes de los grupos comunitarios en el Comité de Desarrollo Municipal
- La consulta popular para la planeación del desarrollo urbano.
- La formación y aplicación de reglamentos.
- El trabajo comunitario en obras y servicios públicos.

Una vez establecido a grandes rasgos el funcionamiento del municipio, el siguiente paso es el de mencionar las bases con los cuales podemos lograr un agrupamiento de los municipios para así poder encuadrar al municipio en el cual nos estamos basando para la realización del presente trabajo.

#### **TIPOLOGIA MUNICIPAL**

La realidad municipal del país forma un amplio y variado mosaico en cuanto a tamaño, población, vocación productiva, equipamiento e infraestructura, capacidad técnica y administrativa, así como composición y preferencias políticas.

En diciembre de 1995, se tenían registrados<sup>24</sup> un total de 2412 Municipios de los cuales más del 50% de estos se concentran en solo seis Estados de la República, Oaxaca (570), Puebla (217), Veracruz (207), Jalisco ( ), México (117) y Michoacán (113)

El número de municipios que hay en cada entidad federativa afecta el tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos estatal y municipal. En principio, el peso específico y la capacidad de gestión de un municipio frente al gobierno estatal en una entidad con pocos municipios, es mayor que el que tienen los municipios de un Estado en el que el número de municipios es grande. Por ejemplo, no se da la misma relación entre el gobierno de Baja California y los presidentes municipales de Tijuana, Tecate, Ensenada, y Mexicali, que entre el gobierno de Oaxaca y los 570 presidentes municipales de la entidad.

Desde su soberanía, los gobiernos estatales diseñan diferentes mecanismos de relación con los municipios. Además de afectar la relación entidad federativa-municipio, estos mecanismos impactan la forma en que "aterrizan" algunos programas federales en el ámbito municipal. Así, por ejemplo, el número de municipios en que "baja" en Convenio de Desarrollo Social<sup>25</sup> vía COPLADES, del nivel estatal al municipal. En efecto, la capacidad de un municipio para influir en las decisiones del COPLADES cuando el número de municipios es grande, es reducida. La mera posibilidad de hacer llegar propuestas al Comité, es altamente remota dependiendo, en gran medida, de la discrecionalidad del gobierno estatal.

Además de la diferencia en el número de municipios que tiene cada entidad, al interior de cada una de ellas, los municipios presentan una gran diversidad.

De acuerdo con la información de los censos de 1990, los 169 municipios urbanos con más de 75 mil habitantes que hay en el país (7%) del total, concentran casi la mitad de la población nacional (49.5%), en el D.F., vive otro (10.1%) y el resto de los otros municipios del país.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Según datos obtenidos de la Secretaría de Gobernación y el Gobierno del Estado de Tlaxcala.

<sup>25</sup> Anteriormente llamado Convenio Único de Desarrollo (CUD).

<sup>26</sup> Información obtenida de Historia y Diversidad del Municipio en México Serie: La Reforma del Estado No. 1 México 1994.

Aun más, los 50 municipios más poblados del país tienen 25.7 millones de habitantes casi la tercera parte de la nacional (31.7%), de ellos nueve están conurbados dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán, Atizapán, Chalco, Tultitlán y Chimalhuacán), tres en la Ciudad de Guadalajara (Guadalajara Zapopan y Tlaquepaque), y otros tres dentro del área metropolitana de la ciudad de Monterrey (Monterrey, Guadalupe y San Nicolás de los Garza). Esto quiere decir, que quince de los 50 municipios más poblados del país se localizan en las tres grandes áreas metropolitanas.

Ahora bien, el concepto de tipología se compone de dos vocablos, el primero de ellos "tipo" significa modelo, símbolo, agrupación, reunión, representación, conjunción. El segundo "logía" significa tratado o estudio, por lo que la palabra bien podría enunciar lo siguiente, "la tipología es una clasificación u ordenamiento de hechos o fenómenos semejantes con la factibilidad de poder representar sus afinidades, sus aspectos homogéneos o comunes".

La tipología municipal aspira a representar la relación que se obtiene entre el sector gubernamental y de la sociedad de cada uno de los municipios, es decir, la atención al desarrollo tanto del municipio, como de las condiciones de vida de la población por parte del primero, al dotarlos de los servicios públicos correspondientes y demás de los satisfactores demandados.

Esto genera, de alguna manera, la necesidad de contar con un instrumento que permita conocer las principales características municipales, sus factores internos, los externos, como pueden ser los aspectos físico-geográficos, los económicos, los sociales, los culturales, los de integración regional, los de población, los financieros, etcétera; a fin de agruparlos y clasificarlos de acuerdo a sus características para integrarlos al proceso de modernización administrativa que vive el país.

En base en lo anterior podemos afirmar que la tipología es "un instrumento administrativo cuya finalidad es la de orientar aquellas acciones encaminadas a una adecuada toma de decisiones que permitan y contribuyan a lograr el fortalecimiento y el desarrollo municipal", ya que ofrece la posibilidad de diseñar,

instrumentar y formular estrategias en materia de diagnóstico, planeación y programación, podríamos expresar que el valor de ésta radica en ser una herramienta que facilita las características de organización, información, asesoría y capacitación de las distintas instancias que proporcionan algún apoyo a los municipios.

Aunado a esto, se pretende coadyuvar a solucionar problemáticas como la improvisación y el desperdicio de los recursos, tanto materiales, financieros como humanos con que cuenta cada municipio, ya que al tener un marco referencial las instancias encargadas de diseñar e instrumentar estrategias específicas en lo referente a cuestiones de desarrollo municipal, podrán acceder a criterios más reales, que facilitarán una mejor toma de decisiones, las cuales a su vez se podrán encaminar a favorecer a los grupos más desprotegidos.

La elaboración de una Tipología Municipal sirve para diseñar estrategias específicas de consolidación y fortalecimiento municipal, su estructura contempla las siguientes variables:

#### **VARIABLE DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS:**

En esta variable se consideraron el número de viviendas que cuentan con los servicios de agua potable, drenaje y electricidad, así como el porcentaje de cobertura de los servicios de alumbrado público y alcantarillado por municipio.

En este caso, la importancia de los datos analizados se fundamenta en que manifiestan el nivel de cobertura de los servicios y, por lo tanto, el grado de satisfacción de las necesidades de la población. Lo anterior presupone, la existencia de redes de infraestructura que propician la reproducción y desarrollo de un determinado centro de población. La dimensión y niveles de servicio son indicadores claros del nivel o grado de urbanización que en función de estas variables puede ser atribuido a cada municipio.

#### **VARIABLE DE EQUIPAMIENTO:**

En ésta se concentran los datos de las instalaciones de educación por nivel, número de escuelas, de grupos y de alumnos, así como el nivel de cobertura de tal equipamiento. De la misma forma, se integra información de las instalaciones de comercio y abasto, registrando el número de unidades básicas de servicio y la

cantidad de población atendida por las mismas. El equipamiento de salud también se considera dentro de esta variable, presentando la información de acuerdo al número de consultorios, clasificación de las unidades y nivel de cobertura de las mismas.

La utilidad de estas variables estriba en el hecho de resultar indicadores de los niveles de cobertura que tienen las instalaciones existentes en cada municipio.

#### **VARIABLE ECONÓMICA:**

Contiene el desglose de la Población Económicamente Activa (PEA) municipal en cada uno de los tres sectores de la economía

a) Sector Primario abarca las actividades relacionadas con la agricultura, silvicultura, ganadería, pesca, minería y en general todas las actividades extractivas

b) Sector secundario incluye las actividades relacionadas con la industria, talleres y artesanías.

c) Sector terciario se refiere a las actividades comerciales, de prestación de servicios públicos, investigación, docencia, servicios médicos, asistencia social, turismo y algunas manifestaciones propias de la economía informal

La importancia de considerar estos aspectos de la economía municipal se fundamenta en el hecho de que existen cierto tipo de actividades que son características inherentes de los tipos de municipios mencionados, por lo que al analizarse estos sectores de manera cuantitativa y cualitativa, podemos tomar parámetros más claros para establecer la diferenciación que existe entre cada categoría municipal señalada

#### **VARIABLE DEMOGRÁFICA:**

Se integra por el número de población total y la densidad poblaciones de cada municipio

La importancia de esta variable, se fundamenta en el hecho de que la existencia de un conglomerado poblacional ubicado territorialmente de manera

estable, presupone la presencia de condiciones materiales y económicas suficientes para el desarrollo de una vida normal. Por lo que, al analizar el número de población y su correspondiente dinámica, podemos también inferir la evolución y comportamiento de los elementos materiales y económicos que integran y dan soporte a su desarrollo.

#### **VARIABLE DE OCUPACIÓN TERRITORIAL Y CONTINUIDAD URBANA.**

En este aspecto se considera la densidad poblaciones de cada municipio así como las posibles conurbaciones de las que pudiera formar parte el mismo.

#### **VARIABLE FINANCIERA.**

En esta variable se consideró únicamente la cantidad del presupuesto municipal para el año actual (1992), considerándose como un indicador de la relevancia de cada municipio respecto a la distribución presupuestal que realiza el Estado. Por otra parte, al conocer la proporción de los recursos con que cuenta cada municipio, puede inferirse también la capacidad de satisfacción de las demandas de su respectiva población.

Mediante la definición de estas variables pueden clasificarse los municipios de la siguiente forma:

#### **MUNICIPIOS RURALES:**

- a) Son aquellos en que su población total en términos absolutos no rebasan la cantidad de 29,000 habitantes.
- b) Cuentan con una baja densidad de población distribuida en pequeñas comunidades dispersas.
- c) Existe una gran proporción de su población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.
- d) Los servicios públicos solamente existen en la Cabecera Municipal y en algunas comunidades.

e) En cuanto a equipamiento cuentan con instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria, ocasionalmente nivel técnico, en instalaciones de salud con centros de salud rural dispersos y/o concentrados, en relación al comercio y abasto tienen pequeños mercados y algunos tianguis.

f) Su presupuesto municipal anual no rebasa la cantidad de 7,300 pesos

#### **MUNICIPIOS SEMIURBANOS:**

a) Estos municipios tienen una población mayor de 30,000 y menor de 57,000 habitantes

b) Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades

c) La población económicamente activa se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios

d) Cuentan con servicios públicos de agua potable, drenaje, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la Cabecera Municipal y en la mayoría de las comunidades

e) Disponen de equipamiento educativo de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, y ocasionalmente bachillerato, de cobertura local a regional. En cuestiones de salud cuentan con centros de salud rural dispersos y/o concentrados, en algunas ocasiones también cuentan con centros de salud urbanos de cobertura local a regional. En cuanto a abasto disponen de mercados medianos y tianguis en las principales localidades.

f) El presupuesto municipal anual oscila entre 7,301 y 8,560 pesos.

#### **MUNICIPIOS URBANOS:**

a) Son aquellos en que la población total es mayor a 58,000 habitantes y menor a 88,000 habitantes

b) Existe alta densidad de población distribuida en comunidades grandes, medianas y pequeñas

c) Las actividades económicas a las que se dedica la población son la prestación de servicios, la industria mediana y grande, ocasionalmente, agricultura y ganadería

d) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la Cabecera Municipal y en casi la totalidad de las comunidades

e) El equipamiento de que dispone en materia educativa es de escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades, tecnológicos, con una cobertura regional a estatal, en instalaciones de salud cuentan con centro de salud urbanos, hospitales generales, y ocasionalmente hospitales de especialidades. En relación a las instalaciones de abasto cuentan con grandes mercados y tianguis en la Cabecera Municipal y en las principales comunidades

f) Su presupuesto municipal fluctuó entre 8,561 y 12,030 pesos

#### **MUNICIPIOS METROPOLITANOS:**

a) Su población total es mayor de 89,000 habitantes

b) Tienen alta densidad de población, distribuida en todo el territorio municipal y forman parte de una continuidad física (territorial) con otros municipios o entidades

c) La población económicamente activa, se ocupa principalmente, en los servicios e industria mediana y grande

d) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal.

e) El equipamiento del que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachillerato, tecnológicos y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbana, hospitales generales y de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. En relación a

instalaciones de comercio y abasto, cuentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal.

f) Su presupuesto municipal anual es superior a los 12.031 pesos.

Ante la gran heterogeneidad y diversidad de las características de los municipios, se hace evidente la necesidad de contar con una herramienta que permita orientar y apoyar la toma de decisiones, así como la elaboración de programas y estrategias tendientes a lograr el fortalecimiento municipal y de ésta forma cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 115 Constitucional.

En este sentido, ésta herramienta es la tipología municipal, que como se ha descrito anteriormente, es el marco de referencia a través del cual se pueden clasificar los diferentes tipos de municipios.

## Capítulo II

# PLANEACIÓN

## ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

La trayectoria recorrida por la planeación ha sido amplia; sus raíces se remontan al movimiento revolucionario de 1910, y aun antes. Durante la lucha armada proliferaron diversos planes de carácter básicamente político, cuyos pronunciamientos y programas dieron armas a la crítica del régimen porfirista y banderas a la lucha. Su objetivo principal era acumular consensos, cristalizar demandas populares y dar concreción a las propuestas de las fracciones revolucionarias. Entre estos planes puede señalarse el de San Luis, el de Guadalupe, el de Ayala y el de Aguaprieta, entre otros.

La revolución dio origen al diseño de un Proyecto Nacional que estableció las características fundamentales para el desarrollo político, económico, social y cultural de México. En él se configuran los ordenamientos claves de las actividades de planeación que se llevarían a cabo posteriormente.

## ASPECTOS MÁS RELEVANTES SOBRE LA PLANEACIÓN

### Los Años Veinte.

La década de los veinte se caracterizó porque en ella se inició la reconstrucción del país, se sentaron las bases de un estado moderno y se crearon las primeras instituciones de la revolución.

El 15 de junio de 1928, el Gobierno expidió la ley que crea el Consejo Nacional Económico.

El consejo tenía como finalidad analizar y proponer soluciones a las distintas instancias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales. Se trataba de un organismo consultivo, con autonomía propia y carácter permanente. En su integración participarían representantes del gobierno, de los obreros, de los campesinos, de los consumidores, de los industriales, de los comerciantes y de la banca, además, de la Universidad Nacional de México, y de sociedades científicas y culturales. Con esto, se trató de no sólo contar con el consenso de la sociedad civil sino también con su participación y actuación en las transformaciones que el país experimentaba.

### Los treinta

Durante los años treinta y principios de los cuarenta, la planeación estuvo orientada a contribuir a la definición de los grandes objetivos políticos y sociales de la nación, y a construir las instituciones que servirían de soporte para instrumentar la política de desarrollo.

El 12 de julio de 1930, Pascual Ortiz Rubio decretó la ley sobre Planeación General de la República, la Ley representa uno de los primeros intentos de planeación realizados en el mundo.

Con la expedición de la Ley de 1930, se dio inicio formalmente a un esfuerzo casi ininterrumpido por ordenar y encausar el desarrollo del país, y si bien todo parece indicar que esa Ley fue rápidamente rebasada por las circunstancias y hasta la fecha carece de testimonios sobre el funcionamiento de la Comisiones en ella establecidas y de la elaboración del "Plano Nacional de México", no se puede pasar por alto las enseñanzas que se derivan de este primer intento formal de planeación.

El Plan Sexenal 1934 - 1940 fue el primer plan sexenal y documento base de la campaña de Cárdenas y sirvió posteriormente para evaluar los resultados de su administración, se consideraba, ante todo, como una forma de cumplir con los principios establecidos en la Constitución. En términos de las aspiraciones y necesidades del momento, constituía una respuesta a las transformaciones que exigían las condiciones internas y el difícil contexto internacional. Era también, el fruto de una consulta política<sup>2\*</sup>.

El Plan significó, desde el momento mismo de su gestación, un compromiso político con alcances y objetivos definidos. Su propósito, era guiar la acción del gobierno para materializar los postulados de la revolución, remarcando los referidos a la elevación del nivel de vida de la población.

En el documento, se señala el papel del Estado en la regulación de las actividades económicas del país y se hace énfasis en la satisfacción de las

<sup>2\*</sup>Partido Nacional revolucionario. Primer Plan Sexenal 1934 - 1940

necesidades de la sociedad Sentó las bases para lo que tiempo después se llamó la rectoría del estado frente al desarrollo nacional :27

En su contenido, destacan las medidas para avanzar en la aplicación de la justicia social, así como en el fortalecimiento y desarrollo de la actividad económica. Objetivos primordiales fueron el reparto agrario, el otorgamiento de seguridad jurídica y apoyo material a los campesinos, junto con el aliento y estímulo a su organización a fin de elevar la producción y el nivel de vida. Ocupa un lugar importante, la propuesta de construir un sistema económico propio, capaz de lograr un abasto suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población. Con semejante propósito se debía avanzar en la proyección y el uso racional de recursos naturales, en hacer efectiva la nacionalización del subsuelo y ampliar las zonas nacionales de reserva petrolera y minera. Esto suponía edificar una fuerte infraestructura energética y de comunicaciones y transportes.

El Plan Sexenal reconoció la importancia de otorgar recursos a la educación y al mejoramiento de las condiciones de salubridad y atención médica, sobre todo a la población rural.

El Plan Sexenal 1934 - 1940, fue básicamente un conjunto de postulados generales de política económica, donde el tipo de planeación que se pretendía llevar a efecto quedaba circunscrito casi exclusivamente al ámbito del sector público. 28

La estructuración del documento respondía en gran medida a la organización administrativa del gobierno. Sus diferentes capítulos, correspondían a las secretarías y departamentos de Estado en ese momento existentes.

En 1934, se creó la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la Administración Pública. Esta comisión, habría de influir considerablemente para que en 1935 fuera publicada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establecía y delimitaba las funciones, atribuciones y competencias de cada una de la Secretarías y Departamentos de Estado.

27Secretaría de programación y Presupuesto. Antología de la planeación en México 1917 - 1985, Ed. SPP - FCE, Tomo 1

28Ibid.

consignándose a su vez la obligación de que los titulares de dicho organismos presentasen sus programas anuales.<sup>11</sup>

### LOS CUARENTA Y CINCUENTAS

El Segundo Plan Sexenal 1940 - 1946, seguía en lo fundamental la línea del primero. Consolidar la reforma agraria constituía su principal objetivo. También otorgaba especial importancia a la actividad industrial con el propósito de consolidarla como eje fundamental de desarrollo e incluía una serie de propósitos relativos a los demás sectores de la actividad económica y social, así como de la administración pública.

En este Plan, se desagregaban los objetivos sectoriales y generales, definiendo algunos conceptos referentes a la planeación y al papel del Estado en el proceso de desarrollo. Se recalcaba la formación de capital principalmente privado, y se destacaba la necesidad de impulsar la formación de la infraestructura de comunicaciones y transportes como base importante para una rápida industrialización.<sup>12</sup>

En 1942, se transformó la estructura del Consejo de Economía para dar lugar a la Comisión Federal de Planificación, que funcionaría como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional, y que debía integrarse con siete vocales pertenecientes a las más importantes secretarías de Estado y en la que los distintos consejos obreros y patronales, así como Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos, tendrían voz pero no voto.

Su función principal era la de planificar y coordinar la economía del país para la solución de problemas ocasionados por la guerra y de programas de movilización económica que requería la cooperación interamericana (esta comisión fue más formal que operativa)<sup>13</sup>

<sup>11</sup>Leyes que establece la Creación de Secretarías y Departamentos de Estado, Diario oficial de la Federación, México, 8 de diciembre de 1935, pag. 1545 - 1551.

<sup>12</sup>Antología de la Planeación en México 1917 - 1985, Tomo. 1 SPP - FCE, 1985, pag. 32.

<sup>13</sup>Cuadernos de Renovación Nacional, Planeación Democrática, Ed. FCE, 1985, pag. 15.

En el año de 1947, se crean la Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec como organismos de desarrollo regional integral. La primera, de éstas según el decreto que le dio vida, se encargaría de:

La planeación, Proyecto y construcción de todas las obras de defensa en los ríos, las de aprovechamiento en riesgos, desarrollo de energía sanitaria, las vías de comunicación comprendiendo vías de navegación, puertos, carreteras ferrocarriles, telégrafos teléfonos y las relativas a creación y ampliación de centros poblados, y tendrá también amplias facultades para dictar todas las medidas y disposiciones en materia industrial, agrícola y de colonización en cuanto a todo lo anterior se refiere al desarrollo integral de la cuenca del Papaloapan

Al igual que las comisión anteriores, la del río Grijalva protegió la zona agrícola, construyó comunicaciones dotó de agua potable a las poblaciones de la región e inició un extenso y ambicioso programa de colonización para el aprovechamiento de los recursos agrícolas de la zona propiciando así la agricultura comercial

Posteriormente, en los años comprendidos entre 1946 y 1958, el contenido de la planeación fue determinado por objetivos cuyo propósito era influir sobre el origen y destino de la inversión pública, mejorando la normatividad y la organización de los organismos públicos y propiciar un desarrollo más equilibrado entre las diferentes regiones del país<sup>14</sup>

Con el propósito de apoyar el crecimiento vivido por la sustitución de importaciones las políticas de inversión y financiamiento ocuparon un lugar central en los planes y programas elaborados durante este periodo. Los objetivos incluidos tanto en los programas de inversión 1947 - 1952 y 1953 - 1958 respectivamente, consideraban necesario incrementar el volumen de capital invertido, como una condición previa para lograr una expansión acelerada. En cuanto, al financiamiento de la inversión los esfuerzos se orientaron a movilizar la oferta interna de ahorro, recurriendo al endeudamiento externo sólo de manera complementaria

<sup>14</sup>Antología de la Planeación en México 1917 - 1985, Tomo I, SPP - FCE, 1985 pag. 51.

Lo anterior, represento un avance sustancial en la planeación nacional, ya que se utilizaron organismos con funciones específicas para ejecutar los programas elaborados. También por primera vez, se aplicó una metodología especializada para llevar a cabo la programación de la inversión pública, la cual permitió calcular sus efectos en los distintos renglones de las actividades económica y social.

Adolfo Ruiz Cortines, quien asumió la presidencia a finales de 1952, solicitó a las secretarías de Hacienda y Economía que elaboraran un plan de inversiones que cubriera todo el periodo de la administración (1953 - 1958).

En 1954 el Comité de Inversiones, pasó a depender directamente del presidente de la República, bajo el rubro de Comisión de Inversiones. La función principal de la Comisión, aparte formular y ejecutar el Programa Nacional de Inversiones 1953 - 1958, consistía en asesorar al Ejecutivo en la materia, recabando para ello los datos pertinentes al sector público, a sus programas de inversión y a los recursos financieros disponibles para llevarlos a la práctica.

El Programa de Inversiones 1953 - 1958, representó un avance metodológico sustancial, tanto en el aspecto técnico de su formulación como en los procedimientos de su ejecución, respecto a anteriores programas. Para la elaboración de los objetivos y proyecciones, se recurrió a las cuentas nacionales, señalando cuantitativamente la evolución futura de las variables más importantes.

El Programa Nacional se consideraron los siguientes objetivos<sup>35</sup>:

1. Mejoramiento del nivel de vida de la población.
2. Lograr una tasa de crecimiento satisfactorio en el desarrollo económico del país.
3. Alcanzar un desarrollo más coordinado de la economía.
4. Conseguir un mayor incremento de la producción.
5. Obtener cierta estabilidad de los precios.

<sup>35</sup>Presidencia de la República, Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones, 1953 - 1960, México, 1953, pag. 80.

6. Lograr el financiamiento de la inversión, sin incurrir en déficit
7. Procurar la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión
8. Canalizar los recursos financieros de preferencia hacia los sectores más apremiados por fondos para responder a los mayores problemas económicos

**Secretaría de la Presidencia** El 24 de diciembre de 1958 se promulgó la ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Creándose la Secretaría de la Presidencia con funciones muy importantes en materia de planeación

Correspondía a esta dependencia elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo, planear obras y su aprovechamiento, proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades y planear, coordinar y vigilar la inversión pública, los organismos descentralizados y las empresas paraestatales

La nueva secretaría absorbió la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones, la cual quedó incorporada en la misma bajo el nombre de Dirección de Inversiones Públicas. Aunque, se creó una dirección de planeación, en un primer momento, no se realizó una planeación de largo plazo y el énfasis estuvo en la coordinación de política económica

Acuerdo del 30 de junio de 1959 En apoyo a las funciones de la Secretaría de la Presidencia, en 1959 se publicó un acuerdo que ordenaba que las secretarías y departamentos de Estado y organismos y empresas de participación estatal elaboraran su respectivo programa de inversiones para el periodo 1960 - 1964. Dicha secretaría, se encargaría de estudiar y jerarquizar todos los proyectos específicos de inversión del sector público federal en un solo programa

Con el fin de orientar los programas de inversiones, el decreto disponía que éstos buscaran los siguientes objetivos

Corregir la desigual distribución del ingreso

Procurar un desenvolvimiento económico uniforme de las diversas regiones que componen el país, estimulando perfectamente las zonas menos desarrolladas y aquellas con abundancia de recursos naturales.

Equilibrar la balanza de pagos, estimulando las exportaciones de bienes y servicios y, cuando ello fuese posible, sustituyendo importaciones por artículos de procedencia nacional.<sup>36</sup>

## LOS SESENTAS

Acuerdo del 2 de agosto de 1961 El 2 de agosto de 1961 fue expedido un acuerdo en el cual se establecía la necesidad de que las distintas entidades de la administración pública federal, elaborara programas de acción en sus respectivos ámbitos de competencia

Comisión Intersecretarial para formular Planes de Desarrollo, el dos de marzo de 1962 mediante un acuerdo presidencial, fue constituida la Comisión intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social. Estos tendrían como objetivo canalizar los esfuerzos públicos y privados hacia el logro de un rápido crecimiento económico y una distribución más equitativa del ingreso.

Este organismo estaba integrado por representantes de las secretarías de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público.

A fines de 1963, el senado de la República, a través de una Comisión de Planeación compuesta por miembros del mismo, elaboró un proyecto de Ley Federal de Planeación. En él se planteaba como objetivo coordinar y unificar los distintos criterios que sobre la planeación existían en las diferentes dependencias del gobierno federal. Su propósito era

*...establecer las modalidades de elaboración y manejo del plan federal de desarrollo económico y social, en todas las fases del proceso planificador.<sup>37</sup>*

Plan de Acción Inmediata 1962 - 1964 En él se especificaba las necesidades de inversión de los sectores privado y público, desagregándola por sectores económicos realizando las respectivas proyecciones hasta el año de 1970.

<sup>36</sup> Antología de la Planeación en México 1917 - 1985, tomo I. SPP, FCE 1985, pag. 55

<sup>37</sup> Prél Juan, Los intentos de planificación económica en México. Comercio Exterior, vol. XXIII, Num. I, enero de 1973.

El Plan de Acción Inmediata representó un intento serio por ubicar a los programas de inversión dentro de una política económica y social de mediano plazo

En este contexto la Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social, continúa sus actividades y en el año de 1966 da a conocer el Programa de desarrollo Económico y social 1966 - 1970. El documento apoya de manera primordial los elementos básicos de la estrategia de desarrollo estabilizador, pero va más allá al perseguir objetivos no incluidos en la misma. En su introducción, destaca el carácter normativo e indicativo de la planeación para los sectores público y privado, respectivamente. Señala, los avances realizados para fortalecer y diversificar el sistema económico, así como lo hecho para mejorar las condiciones de vida de la población.

De 1961 a 1965 El Programa Nacional Fronterizo, orientó sus acciones a la remodelación de la apariencia física de las principales ciudades fronterizas, así como a mejorar sus servicios municipales con la colaboración de las Juntas Federales de Mejoras Materiales. Después de 1965, se dio mayor atención a la promoción industrial, al fomento de la afluencia de los productos nacionales a la creación de nuevos empleos.

La planeación en los setenta presentó rasgos peculiares que la diferencian de la realizada anteriormente, entre los que, sobresalen los siguientes<sup>38</sup>:

- La tensión no se concentró solamente en la programación de la inversión pública.
- Se otorgó mayor énfasis a los aspectos sociales del desarrollo.
- Se impulsó la participación social en los procesos de toma de decisiones del Estado.
- Se privilegiaron los aspectos políticos de la planeación, sin descuidar los relacionados con las cuestiones técnicas.

<sup>38</sup> Antología de la Planeación en México 1917 - 1985. Reflexiones sobre la Planeación en México, Tomo I pag. 73 Secretaría de Planeación y Presupuesto 1989

Esta etapa representa, un punto de inflexión que maduraría más tarde y su objetivo era conformar un esquema de planeación integral. En ella se contempló de forma prioritaria la participación de los diferentes grupos sociales en el análisis de los problemas del país, buscando fortalecer y ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil<sup>19</sup>.

En resumen, durante las década de los años sesenta los objetivos macroeconómicos del Programa, se cumplían al largo un rápido crecimiento económico, estabilidad en los precios y mantenimiento del tipo de cambio, sin embargo, paralelamente se agudizaron los desequilibrios sectoriales, regionales y sociales.

### LOS SETENTAS

Mediante acuerdo del 28 de enero de 1971 quedaron instauradas comisiones internas de administración en cada una de las entidades y dependencias del sector público con el fin de realizar las reformas que mejoraran su eficiencia y eficacia. El acuerdo definía el modo de integrar dichas comisiones y delimitaba sus funciones a la atención de los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control. La responsabilidad de coordinar las reformas administrativas correspondía a la Secretaría de la Presidencia.

Posteriormente, mediante el acuerdo del 11 de marzo de 1971, se establece que las diferentes secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, formarán unidades de programación para optimizar y racionalizar la asignación de recursos a través de la formulación de planes.

Las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de proporcionar un marco de referencia de mediano plazo al gasto público elaboraron el programa de Inversión - Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976. Los objetivos de este programa fueron:

- A. Contribuir a una mayor generación de empleos productivos fundamentalmente en el área rural.

<sup>19</sup>ibid., pag 73

- B. Elevar el bienestar social mediante el impulso a los aspectos relacionados con la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones
- C. Promover el desarrollo regional
- D. Disminuir el déficit en cuenta corriente
- E. Elevar la productividad del gasto

Los objetivos de la política par el financiamiento de la inversión pública, consistieron en:

- A. Obtener recursos no inflacionarios
- B. Elevar el ahorro del sector paraestatal
- C. Orientar el crédito externo hacia actividades que permitirán disminuir el déficit en cuenta corriente
- D. Adecuar el crédito al incremento del ahorro voluntario, captado por el sistema financiero<sup>49</sup>

La elaboración en 1973 del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), constituyó un paso importante para la atención de las necesidades más apremiantes de los habitantes de las zonas rurales. El programa canalizó recursos al campo con un enfoque multisectorial y participativo

En su primera fase de operación (1973-1976), el PIDER otorgó recursos que cubrieron a 86 microregiones, que representaban 35% del territorio mexicano, beneficiando a más de seis mil comunidades rurales con cerca de cinco millones de personas

En 1973 fueron elaborados los lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 por las secretarías de Hacienda y crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, además del Consejo

<sup>49</sup>Planes y Programas de Desarrollo en México 1934 - 1976, Secretaría de la Presidencia, México pag. 143

**Nacional de Ciencia y Tecnología, del Fondo de Cultura Económica y de la Comisión Económica para América Latina**

Entre los principales objetivos del documento se encontraban:

- Acelerar el crecimiento del producto nacional
- Favorecer la creación de empleos, y
- Afianzar la independencia técnica y económica del país respecto del exterior

El Programa otorgaba especial interés a los esfuerzos para aumentar la eficacia del aparato administrativo con la meta de procurar una mayor sincronización y coordinación de las acciones, tanto en el tiempo como en el espacio.<sup>41</sup>

En el año de 1975, la Secretaría de la Presidencia preparó una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social con el propósito de sistematizar en un solo documento las normas, principios y procedimientos referidos a la planeación. La Ley tenía por objeto establecer las bases generales de la planeación, a las que deberían sujetarse las dependencias de la administración pública federal, así como las formas de coordinación con los gobiernos estatales y los sectores social y privado.

En 1975, se iniciaron los estudios encaminados a la aplicación del presupuesto por programas que vendría a sustituir al presupuesto tradicional. Como resultado de los trabajos, el presupuesto de egresos para el año de 1976 de elaboró con base en una estructura programática. Sin embargo, dada la magnitud de las modificaciones que resultarían llevar a cabo, se optó por un sistema intermedio: el presupuesto con orientación programática.

El presupuesto de egresos de 1976 definió objetivos, metas, y opciones de ejecución, especificó responsables y cuantificó el gasto por programas. Con estas acciones se esperaba que tanto el crecimiento y la estructura del gasto público, contribuyeran en mayor medida a elevar el nivel de vida de la población, a

<sup>41</sup>Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, México 1973, pag. 197.

mejorar el manejo de la demanda y a un desarrollo más equilibrado entre sectores y regiones.

El Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982, fue presentado por el Partido Revolucionario Institucional como plataforma electoral, y constituyó un planteamiento político acerca de los problemas económicos y sociales del país. Entre sus principales postulados se establecía impulsar la planeación como un instrumento útil y necesario para el Estado en la conducción del desarrollo nacional.

Los objetivos y lineamientos establecidos en el plan contaron con el consenso de la sociedad, y constituyeron un marco de referencia para la elaboración de los diferentes programas de gobierno de los años 1976 - 1982.

#### PRINCIPIOS DE LOS OCHENTA

En 1980 se transformó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural en un Programa Integral para el Desarrollo Rural. Este cambio, respondió a la necesidad de adecuar el PIDER a los lineamientos de la reforma administrativa del Sistema Nacional de Planeación y de la política de fortalecimiento del federalismo.

La concepción del desarrollo de las comunidades, respondía al propósito de considerar al PIDER no sólo en su función de construcción de obras sino para impulsar un proceso integral para mejorar las condiciones de vida de la población.

El objetivo general del PIDER fue redefinido como:

El de promover un proceso de desarrollo autosostenido en las comunidades rurales mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizar su acceso a niveles de bienestar.<sup>42</sup>

Con la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, se sitúan las acciones dentro de un marco estratégico general que contribuyó a homogeneizar la metodología, enfoques, procedimientos y conceptualización de la problemática relacionada con la planeación del desarrollo nacional.

<sup>42</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa Integral de para el Desarrollo Rural, memoria 1977 - 1981, pag. 14.

El Plan Global de Desarrollo contribuyó a dar congruencia y compatibilidad a la planeación sectorial, regional e institucional, además ofreció un marco de congruencia general para que los sectores privado y social orientaran sus propias actividades.

El Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, fijó objetivos y estrategias de carácter general que sirvieron de orientación a la política de desarrollo. Debido a que su publicación, fue posterior a la formulación de los programas sectoriales existieron algunas dificultades para su instrumentación y para orientar efectivamente a los agentes económicos.

El siguiente paso que da la planeación en México es la elaboración y puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeación Democrática con lo cual se pretendía la participación de las distintas instancias de gobierno y de la sociedad civil por lo cual este será el siguiente punto a tratar.

#### **EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.**

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, constituye un conjunto articulado 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 común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y de la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de la planeación.

Para poder llegar a esta definición, tenemos que tomar en cuenta cuales fueron sus objetivos así como sus estrategias.

Los objetivos del SNPD fueron establecer al sistema como el instrumento a través del cual el estado y la sociedad civil definen rumbos específicos a seguir, para avanzar hacia la consecución de los propósitos políticos, sociales y económicos del proyecto nacional, y la incorporación de nuevas técnicas y metodología de planeación al proceso cotidiano de toma de decisiones de las distintas dependencias y entidades del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales y Municipales y de los diversos grupos sociales.

Por lo que, respecta a la estrategia podemos decir que estuvo dividida en dos partes la primera fue la de la formulación del plan y los programas nacionales de mediano plazo que constituyeron las bases y orientaciones del trabajo futuro y la segunda parte de las estrategias era la de intentar superar la ineficiencias que ha tenido la planeación a través de

- ☐ Una intervención más activa de los tres órdenes de gobierno, los sectores de la economía mixta y de las organizaciones de la sociedad
- ☐ La participación de la sociedad en todos los niveles y etapas del proceso de planeación
- ☐ La formulación de planes y programas y de un proceso de instrumentación y evaluación
- ☐ La descentralización de la vida nacional para incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales frente a las demandas populares.
- ☐ Vincular criterios de asignación territorial del gasto público federal con las políticas y necesidades de los gobiernos estatales y municipales
- ☐ La jerarquización de los documentos de planeación para asegurar la congruencia de los distintos componentes del sistema reservando la categoría de Plan Nacional de Desarrollo
- ☐ La descentralización de funciones de las actividades de planeación para el mejor cumplimiento de lo planeado en cada ámbito de su competencia;
- ☐ El establecimiento de prioridades nacionales, con mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias y entidades involucradas;
- ☐ El uso más eficiente posible de los recursos y medios existentes;

- 1) **La instrumentación de una infraestructura de información, investigación y capacitación y la ampliación de la capacidad para diseñar, operar y controlar proyectos de inversión, vinculados a los objetivos de la planeación nacional<sup>41</sup>**

Al hacer una análisis de sus objetivos como de sus estrategias podemos ver que la definición antes dada es precisa para lo que se intenta realizar con la planeación. Además hay que mencionar, que el sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación.

El sistema distingue cuatro etapas, se apoya en una estructura institucional, define responsabilidades para los participantes y cuenta con una infraestructura básica de funcionamiento general. Los documentos que genera pueden ser modificados y actualizados, por lo que el sistema cuenta con una flexibilidad muy importante que le permite hacer frente algunas variables externas de la economía nacional.

#### EL PROCESO DE PLANEACIÓN

El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el SNPD, con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto plazo de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, y pueden corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

En general, la cuatro actividades que se mencionan (**formular, instrumentar, controlar y evaluar**) responden en primera instancia a una conceptualización de lo que **debe ser** el proceso de planeación pero a medida que está siendo aplicado se replantea de acuerdo a las experiencias adquiridas imprimiéndole de esta manera la flexibilidad a la que se hacía mención en el párrafo anterior, al mismo tiempo que se logra una continuidad.

<sup>41</sup>Planeación democrática. Cuadernos de renovación nacional. Ed. FCE, 1985, pag. 51

## I. 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, la definición de los objetivos y de las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad, el señalamiento de las estrategias y políticas congruentes entre sí. En el caso de los programas de mediano plazo se comprende, la determinación de metas de plazo mediano y corto, así como la previsión de los recursos a utilizar. La especificación de las áreas o aspectos del Plan y los programas que requieren de la intervención de distintas secretarías o entidades desde su elaboración, los que habrán de orientar la coordinación de acciones con los estados y la concentración con los grupos sociales, las tareas de compatibilidad de los programas a mediano plazo con el Plan Nacional.

## II. Instrumentación

Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas a mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo, y constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación y de sus instrumentos.

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos, elegir los principales instrumentos de política económica y social, asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del plan o programas.

La instrumentación se fundamenta en la programación anual, la cual es operativa y presupuestaria. La primera, se refiere a los aspectos normativos y sustantivos, y la segunda, a los aspectos financieros de las acciones de planeación.

La programación anual considera cuatro vertientes: la obligatoria, la coordinada, la inducida y la concertada. Las características de dichas vertientes están dadas por los siguientes elementos:

**Obligación:** comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y programas del Sistema. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas presupuestados de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí pero además se rige por:

Los programas de trabajo administrativos (Programas Operativos Sectoriales)

Las disposiciones jurídicas y administrativas desde la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal

**Coordinación:** abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Únicos de Desarrollo celebrados por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas

La coordinación entre los distintos niveles de gobierno se fundamenta en el artículo 25 Constitucional, con pleno respeto a la soberanía de los Estados

Entre la federación y los gobiernos estatales, el Convenio Único de Desarrollo constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra a las acciones de esta vertiente

**Concertación:** comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales interesados en la ejecución concertada de los objetos y propósitos del propio Plan y los programas

**Inducción:** incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comentarios de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en

**el Plan y los programas** Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo monetaria. A nivel sectorial o institucional existe gran diversidad de instrumentos para la inducción.

El concepto de inducción como parte del SNPD se explica ante todo por la gran diversidad de instrumentos al alcance del Estado y por la necesidad de prever sus resultados sobre las actividades de los particulares.

### III. El control

Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública.

Pueden distinguirse dos tipos de control: el control normativo y administrativo y el control económico y social.

#### Control Normativo y Administrativo

- ◆ -Está destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la APF.
- ◆ -Promueve la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la APF procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en sus programas.

#### Control Económico y Social

- Es el que está destinado a vigilar, por un lado, que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generan en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la APF, efectivamente se dirijan hacia

la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

- Permite alcanzar la coherencia general del sistema en todas sus etapas, niveles y productos, y un grado siempre superior de eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional
- Dictamina la congruencia del Plan con los programas de mediano plazo, la de éstos con los programas estratégicos anuales y, a su vez, la de los anteproyectos de presupuesto con ellos se lleva a cabo un seguimiento permanente de los efectos económicos y sociales, globales y sectoriales, de la ejecución de los programas y presupuestos; se pondera su incidencia en la consecución de los objetivos y metas del Plan, y se informa periódicamente al titular del Ejecutivo, sobre el estado que guarda la situación económica y social nacional

#### IV. Evaluación

Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo. El lapso regular para llevar a cabo una evaluación será un año, después de la aplicación de cada programa anual. A su vez, el PND y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios para decidir se precisa ajustarlos o revisarlos.

Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente, verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados<sup>44</sup>.

<sup>44</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema nacional de Planeación Democrática. Ed. SPP, pag. 23

## **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.**

La estructura institucional del sistema esta integrada por las dependencias y entidades de la administración Pública por los organismos de coordinación entre la federación y estados y municipios y por las representaciones de los grupos sociales, los gabinetes especializados, las comisiones intersectoriales, los comités de planeación del desarrollo estatal los mecanismos de participación social y otras instancias de participación y dialogo que sean utilizados en función de las necesidades del sistema que participan en las actividades de planeación vinculadas por medio de

- las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal.
- los gabinetes especializados, como órganos asesores del sistema;
- las comisiones intersectoriales que se establezcan para coordinar y operar ciertas áreas o temas de la planeación,
- los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal, dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre Federación y estados,
- los mecanismos de participación social en cada etapa del proceso de planeación y
- otras instancias de comunicación y diálogo que sean instituidas, en función de las necesidades del Sistema.

En la estructura del SNPD se vinculan funcionalmente tres niveles:

- Global
- Sectorial
- Institucional

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

## **Nivel Global**

El nivel global comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal. Es importante, recordar que la ley de Planeación utiliza la palabra regional al considerar dos o mas entidades federativas

## **Nivel Sectorial**

El nivel sectorial corresponde a la división actual 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 en una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva

La primera tiene como atribución integrar los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de plazo corto y un mediano, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los estados así como la relación que puedan tener con otros programas regionales o especiales

En tanto que la segunda es el área encargada de aplicar la estrategia y las políticas e instrumentos derivados de esta conforme a los lineamientos que señala la unidad de planeación

## **Nivel Institucional**

El nivel institucional está 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 lleven a cabo.

Este nivel se vincula con la planeación global a través de los programas sectoriales, los que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos de la entidad, asegurando con ello que lo establecido en el plan sea ejecutado.

## **INFRAESTRUCTURA DE APOYO AL SNPD**

Para apoyar desde diversos aspectos, a las actividades que se efectúan durante el proceso de planeación, resulta indispensable disponer de una infraestructura de servicios que se sirva para

- precisar el proceso de planeación, y
- mejorar la calidad de los planes y programas generados en el SNPD

Las funciones principales que cumple la infraestructura son, proporcionar insumos de información que apoyen el proceso de planeación, facilitar las tareas de dicho proceso en sus diferentes etapas, apoyando acciones y decisiones mediante la capacitación de recursos humanos y la investigación en planeación económica y social actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas, vincular directamente las decisiones de inversión de los sectores público, social y privado con los objetivos y propósitos de la planeación y en general, mantener una adecuada base administrativa del sector público para que éste cuente con la capacidad para ejecutar los planes y programas generados en el SNPD

El sistema se compone por los Subsistemas Nacionales de

- i. Capacitación en la Planeación Económica y Social

Tiene como propósito tanto el mejoramiento de las aptitudes de los servidores públicos a nivel federal, estatal y municipal como de las actitudes de la población mediante la capacitación técnica, la formación profesional y la investigación

- ii. Estadística Geografía e Informática:

Constituye la infraestructura de la información generada y cuyos datos permiten apoyar la planeación nacional del desarrollo y difundir conocimientos y avances nacionales.

- iii. Modernización de la Administración Pública Federal:

Tiene la responsabilidad de establecer correspondencia funcional entre las estructuras jurídico - Administrativas de los componentes del Sistema, como de responder a las exigencias y requerimientos del mismo

iv. Proyectos

Sirve para vigilar la congruencia de los proyectos interdependientes, así como para darles armonía y orden con la planta productiva existente en el país y con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo

v. El SNPD

Engloba a los sistemas nacionales que ya estaban constituidos y prevé la vinculación de los que se pudieran crear para atender áreas específicas de la economía

#### LOS INSTRUMENTOS DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Los instrumentos se clasifican de la siguiente manera

A) Normativos de mediano plazo

- a) Plan Nacional de Desarrollo
- b) Programas de mediano plazo

- sectoriales
- estratégicos
  - regionales
  - especiales
- institucionales

B) Operativos de corto plazo

- a) Programas anuales
  - Programa operativo anual macro

- Programa operativo anual preliminar
  - Programa anual definitivo
- b) Ley de Ingresos
  - c) Presupuesto de Egresos
  - d) Convenios Únicos de Desarrollo
  - e) Contratos y Convenios de Concertación
  - f) Instrumentos administrativos
- C) Control
- a) Información trimestral de la situación económica y social
  - b) Informes de gabinetes especializados
  - c) Informes de la comisión Gasto Financiamiento
  - d) Informes de las autoridades gubernamentales
- D) Evaluación
- a) Informes de Gobierno
  - b) Informe de Ejecucion del PND
  - c) Cuenta Pública
  - d) Informes de los foros de consulta popular
  - e) Informes sectoriales e institucionales
  - f) Informes sobre áreas y necesidades específicas
  - g) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental

Hasta aquí, hemos hablado acerca de la planeación pero no se ha mencionado sobre que sustento jurídico se encuentra esta acción que se viene

desarrollando en México prácticamente en forma sistemática desde los años veinte y ha llegado a niveles en donde participa toda la población como lo es el SNPD, es por ello, que mencionaremos a continuación su marco jurídico.

## MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La planeación en México se sustenta en el principio del Estado mexicano, suscrito en el artículo 25\* constitucional como rector del desarrollo nacional y cuyo objetivo radica en la eliminación gradual de las desigualdades económicas, a través de una más justa distribución del ingreso y la riqueza

Este señala

"El estado planeará, conducirá coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interes general en el marco de libertades que otorga esta Constitución

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social y el sector público el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación"

Este artículo reconoce explícitamente la facultad y responsabilidad del Estado para conducir el desarrollo nacional a fin de garantizar que se integral y que, mediante el fomento al crecimiento económico el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Así se establecieron y ordenaron las atribuciones del estado en materia económica, las cuales estarán siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las leyes.

El artículo 26\* señala "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima 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, Ed. Trillas 1992

Este artículo contempla también que la ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas. Se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Igualmente la Constitución reserva a la ley el mérito de señalar los órganos responsables del proceso operativo de la planeación y de la instrumentación del plan y los programas en sus vertientes de coordinación con las entidades federativas de concertación e inducción.

Para el fortalecimiento del sistema democrático, además de facultar al ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los sectores sociales en el proceso de planeación, en el nuevo texto se provee de atribuciones explícitas al Congreso de la Unión para participar en ese sentido.

Así el espacio de actuación de los partidos y asociaciones políticas se amplió al permitirles, además de la realización de actividades político-electorales, la canalización de la participación social comunitaria para iniciar directamente en la administración de los servicios públicos y en la definición de los programas de desarrollo.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Artículo 27\* en sus Fracciones XIX y XX Constitucional con el propósito de introducir, en lo relativo al desarrollo económico y social del país, los medios de índole jurídico indispensables para convertir a la justicia agraria en un proceso expedito y honesto, así como para garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad. Se hizo mención expresa del carácter integral que se imprimirá al desarrollo rural mediante la generación de

empleos en el campo, la promoción del bienestar y la participación de la población campesina y su incorporación al desarrollo nacional

El Artículo 28° en lo relacionado con la actividad del Estado en todos los campos de la economía, como las relaciones de producción y de comercio, destacando por su importancia los conceptos de áreas estratégicas cuya atención compete en exclusiva al Estado, y el de prioritarias, en las cuales se permite la participación concurrente del Estado de los sectores social y privado. También se hizo expreso el sustento constitucional de los organismos y empresas que el Estado requiere para administrar las áreas antes mencionadas. Por otro lado, y para secundar, el apoyo que el servicio público de la banca y crédito deba prestar a la políticas de desarrollo nacional, el precepto dispone que dicho servicio no sea en adelante objeto de concesión a los particulares.

En lo relativo al sistema de economía mixta, se estableció la concurrencia del sector público, el sector social y el sector privado y otras formas de actividad económica a los propósitos generales del desarrollo nacional. Asimismo, se determinó que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, aquellas áreas que la propia constitución especifica como estratégicas y que señalan en el artículo 28°, de tal manera que el estado conservará, en todo tiempo, el control de la conducción y operación de estas áreas.

Se estableció también que sólo bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Por último, la Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece la Constitución.

Artículo 73° Constitucional, fracciones XXIX D, XXIX E, y XXIX F para facultar al congreso de la unión a expedir leyes en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social sobre la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones sobre abasto y otras que conciernen a la

producción oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, así como para legislar en el campo de la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la extranjera y la generación, difusión y ampliación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional.

El Artículo 115\* Constitucional, es fundamental para el desarrollo de la planeación municipal

Este artículo refleja fielmente la intención del gobierno de resolver los problemas que derivados del centralismo, han significado limitaciones al cabal desarrollo del municipio

La prestación de los servicios públicos en nuestro país, se otorga a nivel de gobierno municipal, según lo establece el artículo 115 Constitucional En la fracción III se faculta al municipio para crear, transformar y presentar servicios.

Esta disposición precisa que los municipios, con el concurso del los Estados cuando así fuere necesario y lo determine las leyes, tendrían a su cargo los siguientes servicios públicos

- a. Agua potable y alcantarillado.
- b. Alumbrado público.
- c. Limpia.
- d. Mercados y centrales de abasto.
- e. Panteones.
- f. Rastros
- g. Calles, parques y jardines.
- h. Seguridad pública, y
- i. Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa financiera.

**Artículo 116\*, fracción VI Constitucional**

En éste se faculta a los estados de la federación para celebrar convenios con sus municipios para que asuman la prestación de los servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario

Las Constituciones Estatales concuerdan con lo establecido en la Constitución General, en lo referente al listado de los servicios públicos municipales. Debemos observar que esta disposición es enunciativa, más no limitativa, ya que se especifica que las legislaturas locales pueden facultar a los municipios para hacer cargo de otros servicios. Esto en función de sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como de su capacidad administrativa y financiera.

Cabría, sin embargo, considerar que existen otros criterios que amplían el catálogo de los servicios públicos. Entre éstos se encuentra, como típicamente municipales, los siguientes

Agua potable

Actividades artísticas y culturales

Alcantarillado

Alumbrado público

Bomberos

Central de abasto

Calles y pavimentos

Conservación de obras de interés social

Educación y capacitación

Embelllecimiento de poblados y centros urbanos

Energía eléctrica

Estacionamientos públicos

**Instalaciones deportivas**

**Limpia y recolección de basura**

**Mercados**

**Panteones**

**Parques y jardines**

**Rastros**

**Regulación urbana y construcción**

**Seguridad pública y tránsito**

**Transporte urbano y rural**

**Vialidad**

Como consecuencia de éstas y otras reformas constitucionales realizadas, fueron promovidas ante el H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal diversas iniciativas entre las que destacan las iniciativas de ley de Planeación, y de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, se promovieron las iniciativas de nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y la reforma a la Ley de obras Públicas, de Información Estadística, Geográfica y General de Salud, entre otras

**LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO<sup>45</sup>**

La Ley de Planeación del Estado de México se encuentra estructurada de la siguiente manera

Capítulo Primero, de la Planeación del Desarrollo (1° al 6°)

Han sido estructuradas, entre otras, las siguientes categorías jurídicas

---

<sup>45</sup>Ley de Planeación del Estado de México. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Planeación, 1993

La naturaleza, objeto, territorialidad y relaciones jurídico políticas de la Ley; la rectoría del Estado en la planeación y la conducción del desarrollo, y la participación activa y solidaria de las otras instancias de Gobierno y de la sociedad Mexiquense, la vinculación de la planeación estatal con la planeación nacional; el carácter permanente de la planeación y su orientación hacia el logro de un desarrollo integral, la igualdad en los derechos económicos de los individuos y la conformación más adecuada de las relaciones entre las diferentes regiones del Estado y entre los núcleos urbanos y rurales con diferente desarrollo

#### El Capítulo Segundo del Sistema de Planeación Democrática (7° al 14°)

Ordena que la planeación del estado se articule en un Sistema de Planeación Democrática, señalando sus objetivos y orientaciones, y las responsabilidades de sus integrantes. Destaca en este rubro el imperativo de que exista un Reglamento del propio sistema

#### Capítulo Tercero del Plan de Desarrollo y los Programas (15° al 36°)

Los actos de planeación y la programación, a partir de un instrumento rector que es el Plan de Desarrollo del Estado de México, se norman en el Capítulo Tercero. Se establecen aquí las bases técnicas, la obligatoriedad y los plazos para la elaboración, publicación y ejecución del Plan y los programas que de él se deriven. Señalan los responsables de la ejecución y las figuras programáticas regionales, sectoriales, institucionales y especiales. Destacan en este capítulo las facultades que la Ley otorga al Poder Legislativo, en el ejercicio de la planeación y el desarrollo, y las bases con forme a las cuales los Ayuntamientos elaborarán sus planes de desarrollo municipales y sus programas

#### Capítulo Cuarto de las Instancias de Coordinación (37° al 45°)

Las relaciones entre la Federación y el Estado, y entre el Estado y los municipios de la entidad, se enmarcan en la normatividad del capítulo cuarto, que trata "De las Instancias de Coordinación". La Ley autoriza al Ejecutivo del Estado la coordinación de acciones a través de convenios o acuerdos sobre planeación y desarrollo. Son materia de este capítulo, en forma destacada, los fines de la coordinación con los Ayuntamientos, orientados a ampliar la capacidad económica, administrativa y financiera de los municipios y a impulsar la

capacidad productiva y cultural de sus habitantes de acuerdo con el equilibrio regional del desarrollo del Estado.

#### Capítulo Quinto de la Concertación e Inducción (46 al 51)

El capítulo quinto otorga al Ejecutivo y a sus Dependencias y organismos auxiliares la facultad de concertar acciones con los particulares, en materia de desarrollo, y de inducir, mediante los instrumentos de que dispone la administración pública, las actividades productivas de los sectores e individuos de la sociedad del Estado. Los fines que se persiguen con la concertación, inducción persuasión y encauzamiento de las acciones productivas se encuentran en la optimización y complementariedad del esfuerzo solidario de la sociedad y el estado.

#### Capítulo Sexto de la Participación Social en la Planeación (52° al 56)

La participación ordenada, consciente y responsable de los individuos en el proceso de planeación y el desarrollo se enmarca en las disposiciones de este capítulo

#### Capítulo Séptimo de las Responsabilidades (57° al 60°)

El capítulo séptimo está dedicado a las sanciones que corresponden a los responsables del incumplimiento de las disposiciones de la ley o de las desviaciones de los objetivos y prioridades de la planeación y de la programación estatales.

El marco de Planeación democrática municipal lo establece la Ley de Planeación del Estado de México en sus artículos 3°, 34°, 35° y 36°.

**Artículo 3º:**

La planeación estatal será permanente y su ejercicio tendrá por objeto.

I. Transformar racional y progresivamente los cursos de acción del desarrollo económico y social.

II. Asegurar la participación activa de la sociedad en las acciones del Gobierno, para fortalecer la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo del Estado

III. Lograr el equilibrio económico de la población poniendo énfasis en la atención de las necesidades básicas, en el mejoramiento de la calidad de vida, y en la conformación más adecuada de las relaciones entre las diferentes regiones del estado, entre los núcleos urbanos y rurales

IV. Hacer congruentes los esfuerzos de la planeación en las escalas nacional, regional, estatal y municipal.

V. Buscar el equilibrio de los factores de la producción, protegiendo y promoviendo el empleo, para propiciar la estabilidad y la armonía en el proceso de desarrollo económico y social de la entidad

**Artículo 4º**

El proceso de la Planeación formado por la presente Ley se sujetará a un instrumento rector denominado Plan de Desarrollo del Estado de México, con base en el cual se elaborara y conducirán los demás instrumentos del desarrollo y la planeación estatal y municipal.

**Artículo 34º**

Los ayuntamientos del Estado elaborarán y aprobarán conforme a las bases de coordinación que se hubieren convenido con el Gobierno del Estado, los planes de desarrollo y programas municipales, sujetándose a las siguientes bases:

I. Los planes serán trianuales y se presentarán ante el poder Legislativo, para su examen y opinión, dentro de los tres primeros meses del año en que los ayuntamientos inicien su gestión administrativa constitucional.

II. Los programas serán anuales, salvo en los casos en que las prioridades de desarrollo determinen lo contrario, pero bajo ninguna circunstancia excederán del periodo de la gestión administrativa municipal.

III. Los ayuntamientos establecerán las relaciones de los programas con sus presupuestos de egresos correspondientes.

IV. Excepto el primer año de su ejercicio, en el curso del mes de junio de cada año, los presidentes municipales informarán por escrito a la legislatura sobre el avance y resultados de la ejecución de los planes y desarrollo de sus municipios, podrán ser convocados por el Poder Legislativo, cuando éste aborde asuntos de su competencia en la esfera de la planeación del desarrollo.

#### Artículo 35°.

Los planes de desarrollo y los programas estatales y municipales harán referencia a los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias de Gobierno y a las acciones que podrán concertarse e inducirse como resultado de la participación democrática de la sociedad en el desarrollo.

#### Artículo 36°

El Plan de desarrollo del Estado se publicará en el periódico oficial del gobierno y los planes de desarrollo municipal por Bando Municipal. En ambos casos se procurará su más amplia difusión.

Las modificaciones esenciales a los planes de desarrollo seguirán el procedimiento que se señala en esta ley para su aprobación y publicación.

Las modificaciones a los planes de desarrollo municipal que pudieran afectar el marco de la coordinación con el Gobierno del Estado, se harán previo acuerdo entre las instituciones de gobierno.

Por lo que, respecta a la Ley Organica Municipal tambien encontramos un apartado que se encarga de normar lo relacionado a la planeación. Este apartado, es el Capítulo Quinto de la Planeación

Este capítulo esta formado por los articulos del 114 al 122 siendo los más relebantes los siguientes

**Artículo 114.**

Cada ayuntamieto elaborará se plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa.

**Articulo 115**

La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan y programas municipales estará a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los ayuntamientos, conforme a las normas legales de la materia y las que cada cabildo determine

**Articulo 116**

El Plan de Desarrollo Municipal deberá ser elaborado aprobado y publicado dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal Su evaluación deberá realizarse anualmente

**Articulo 117.**

El Plan de Desarrollo Municipal tendrá los objetivos siguientes:

- I. Atender la demandas prioritarias de la población.
- II. Proporcionar el desarrollo armonico del municipio.
- III. Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal
- IV. Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los planes de desarrollo federal y estatal

**V. Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del plan y los programas de desarrollo.**

**Artículo 118**

El Plan de Desarrollo Municipal contendrá al menos, un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y la bases de coordinación y concertación que se requiere para su cumplimiento

Una vez que se ha hablado de la planeación desde un punto de vista histórico, de lo que ha sido el SNPD y por supuesto el marco jurídico de la acción, de planificar podemos hacer mención de como llega este proceso al estado y por supuesto al municipio.

**PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SNPD**

Una planeación estatal más sólida contribuye al proceso de desconcentración y descentralización de la toma de decisiones de las dependencias de la Administración Pública Federal amplia los canales de participación, social en la planeación que necesariamente, requieren de una organización capaz de recibir y responder a las demandas de la población, lo más cercano posible a su lugar de origen por tal motivo, es importante, que en el estado y el municipio se tengan también Sistemas que permitan el desarrollo de la Planeación Democrática perfectamente coordinados con lo que es el Sistema Nacional.

De acuerdo con los principios que rigen la planeación nacional, el SNPD establece relaciones de coordinación con las entidades federativas con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación que efectúa cada orden de gobierno, así como para definir mecanismos institucionales operativos a través de los cuales se realizará dicha coordinación. Haciendo esto, dentro de un absoluto respeto a las soberanías de las entidades federativas,

En este sentido, se fundamentó la propuesta formulada a las entidades federativas para que organizaran sistemas estatales de planeación democrática, a través de los cuales se ha logrado ordenar y promover su propio desarrollo,

articular mejor sus objetivos y políticas con las prioridades y objetivos nacionales y participar en mayor medida, en la definición de criterios de asignación de recursos federales.

La ley de Planeación precisa los aspectos que podrán ser materia de coordinación:

- La participación de cada estado en la planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que estime pertinentes
- Los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la planeación, estatal y municipal.
- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de la jurisdicción respectiva.
- La ejecución de las acciones a realizar en cada estado, considerando la participación correspondiente a los municipios y a los grupos sociales interesados; y
- La elaboración de los programas estratégicos regionales
- La instancia de coordinación entre el SNPD y los Sistemas Estatales

Los principales puntos que faltan por precisar en la mayor parte de la república son:

- Las responsabilidades de los ejecutivos estatales en los procesos de planeación de sus entidades;
- Las atribuciones de las diferentes secretarías del ejecutivo estatal en el proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación de los documentos de la planeación estatal;
- El papel de las legislaturas locales en dichos procesos;
- La función de los delegados federales;

- Los documentos centrales que ordenarán a la planeación estatal y municipal, sus contenidos generales y formas de instrumentación.
- El papel de los municipios en los SEPD, reconociendo su nivel de desarrollo y, en muchos casos sus carencias administrativas e informativas.
- Las formas y tiempos de la participación social en la planeación estatal y municipal, y
- La coordinación de la planeación estatal con la planeación nacional del desarrollo\*

En general, la organización de Sistemas Estatales de Planeación, cuyo órgano máximo de decisión y participación es el Coplade, viene a resolver el problema de cómo lograr que lo planeado se lleve a la realidad, en un proceso complejo dentro del que se interrelacionan los tres órdenes de gobierno, los legislativos estatales y la sociedad organizada.

El SNPD otorga particular importancia al municipio en las actividades de planeación, en consideración de que es de ahí donde se registran en forma directa las necesidades básicas de la población, y donde la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse.

Integrar al municipio en el desarrollo nacional y su fortalecimiento como orden de gobierno más cercano al pueblo, con principios fundamentales para la construcción de un país más justo y democrático. En el municipio, se registran las demandas básicas de la población y la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse.

El municipio concebido como una comunidad organizada y activamente participativa, con capacidad política, jurídica y administrativa, se apoyará en la planeación democrática para fortalecerse como instancia de gobierno.

Las modificaciones al Artículo 115 Constitucional, establecen las bases para revertir la inercia centralizadora y revitalizar las funciones del municipio,

\*Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. SNPD, pag. 68

atendiendo en especial su autonomía administrativa y financiera. En dicho Artículo, se faculta al municipio para que en el ámbito de su jurisdicción:

- formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal,
- participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas.
- controle y vigile la utilización del suelo e
- intervenga en la regularización de la tenencia de la tierra

Estas facultades requieren fortalecer la capacidad que tienen los municipios para llevar a cabo las actividades de planeación

Por otro lado, para que haya una verdadera planeación hasta los niveles municipales es importante que el municipio se vaya integrando a los sistemas de planeación estatal a través de la realización de cuando menos las siguientes actividades:

Una participación activa de la población en todos los rubros que la ley le otorga para el alcance de un verdadero desarrollo esto quiere decir, que cuando menos en las actividades de planeación debe asegurarse

- La posibilidad de que la población del municipio exprese demandas, fije prioridades y plantee soluciones a sus problemas, de tal forma que sean tomadas en cuenta al definir políticas y acciones en el ámbito estatal,
- Generación de un mínimo de información municipal que abarque las dimensiones sociodemográficas, económicas y territorial la comunidad organizada a través de manzana, juntas vecinales o juntas cívicas puede participar en la realización de cuentas básicas como ha ocurrido ya en algunos municipios del país, y
- Un mínimo de organización administrativa por parte del gobierno municipal para organizar la información existente, mantenerla actualizada y realizar diagnósticos básicos sobre los problemas y necesidades del municipio.

atendiendo en especial su autonomía administrativa y financiera. En dicho Artículo, se faculta al municipio para que en el ámbito de su jurisdicción

- formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal,
- participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas,
- controle y vigile la utilización del suelo e
- intervenga en la regularización de la tenencia de la tierra

Estas facultades requieren fortalecer la capacidad que tienen los municipios para llevar a cabo las actividades de planeación

Por otro lado, para que haya una verdadera planeación hasta los niveles municipales es importante que el municipio se vaya integrando a los sistemas de planeación estatal a través de la realización de cuando menos las siguientes actividades.

Una participación activa de la población en todos los rubros que la ley le otorga para el alcance de un verdadero desarrollo esto quiere decir, que cuando menos en las actividades de planeación debe asegurarse

- La posibilidad de que la población del municipio exprese demandas, fije prioridades y plantee soluciones a sus problemas, de tal forma que sean tomadas en cuenta al definir políticas y acciones en el ámbito estatal.
- Generación de un mínimo de información municipal que abarque las dimensiones sociodemográficas, económicas y territorial la comunidad organizada a través de manzana, juntas vecinales o juntas cívicas puede participar en la realización de cuentas básicas como ha ocurrido ya en algunos municipios del país. y
- Un mínimo de organización administrativa por parte del gobierno municipal para organizar la información existente, mantenerla actualizada y realizar diagnósticos básicos sobre los problemas y necesidades del municipio

**Todo ello puede ser realizado para**

- incrementar la capacidad de negociación de los habitantes del municipio y de sus autoridades, frente a las acciones que lleven a cabo, esa jurisdicción, los gobiernos estatal y federal, así como.
- reforzar la capacidad de respuesta del gobierno municipal frente a las demandas de su propia población

La instancia de coordinación entre el SNPD y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, la constituye los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) Su función principal es la de conjuntar el nivel local, los esfuerzos que en materia de planeación realizan las tres ordenes de gobierno, Federal Estatal y Municipal propiciando la participación de los diversos sectores de la sociedad, y esto lo logra mediante las siguientes funciones

- Elaborar con la participación de los diferentes grupos sociales de la comunidad, el plan estatal de desarrollo, y actualizarlo cuando sea necesario
- Coordinar las acciones en los gobiernos federal, estatal y municipal e instrumentar los planes los planes y programas de desarrollo estatal
- Organizar la participación social en el proceso de planeación estatal y municipal, y
- Establecer las normas y lineamientos para coordinar el control y evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal así como procurar el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

Ya se hablo, de la forma general de como se han integrado los estados y municipios al SNPD, ahora hay que enfatizar esto en el municipio, aunque en realidad es el mismo proceso este se realiza en una forma menos abstracta pues en esta instancia de gobierno es donde se concreta todas las acciones de la planeación.

## **EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN**

El Sistema Nacional de Planeación Democrática otorga particular importancia al municipio en las actividades de planeación, en consideración de que es ahí donde se registran en forma directa las necesidades básicas de la población, y donde la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse aunque en realidad se puede afirmar que en nuestra actual etapa de desarrollo la planeación municipal asume fundamentalmente el carácter de un esfuerzo de coordinación de inversiones que realizan los tres niveles de gobierno.

Esto es porque de acuerdo con nuestra estructura jurídico administrativa, observamos que las obras que se realizan en el municipio o los servicios que se prestan en ese ámbito territorial, considerando exclusivamente recursos públicos, fundamentalmente tienen cuatro orígenes

- Corresponde a obras y servicios que otorga el municipio con sus recursos propios
- Proceden de obras o servicios que se realizan con recursos propios del gobierno del estado, por medio de sus dependencias administrativas locales
- Proceden de obras o servicios que se financian con recursos federales y cuya realización u operación se conviene con el ejecutivo federal, a través del gobierno del estado, en el marco del convenio único de desarrollo
- Proceden de obras o servicios que se realizan con recursos federales, dentro de los programas normales de acción de las dependencias del gobierno federal

Es importante que se entienda, cuales es el calendario y los lineamientos de cada uno de los recursos que se maneja para poder estar en posibilidades de integrarlos en un solo paquete aplicado en ese ámbito territorial

Es por ello, que el municipio realice una serie de actividades con vistas a preparar la programación de los recursos. Entre éstas se encuentra, la participación en el comité para la Planeación del desarrollo del estado

(COPLADE), presentando con anticipación suficiente las propuestas de inversión correspondientes, para que éstas se consideren, tanto por las dependencias estatales como federales que habrán de participar en su realización

Esto implica que las autoridades de los ayuntamientos requieren transformar su papel internamente, tanto para ampliar su capacidad para ejercer los recursos que le corresponden como para ampliar la capacidad de información que requiere para la planeación

- Información sobre sus condiciones y necesidades
- Información sobre los proyectos que se han desarrollado para el municipio, por otros niveles de gobierno
- Información sobre las alternativas técnicas que se desarrollan para resolver problemas, incluyendo viabilidad, costos de inversión y de mantenimiento
- Información sobre las decisiones de inversión que habrán de realizar los particulares y deben ser promovidas por el municipio para que se realicen<sup>47</sup>

La planeación en el municipio debe realizarse con las siguientes características participativa, coordinada y concertada

Participativa en cuanto requiere que la comunidad conozca los montos y limitaciones de los recursos que se manejan, para que verdaderamente defina propiedades. Es necesario que tenga una conciencia clara de los recursos con que se cuenta, para diseñar una estrategia de desarrollo progresiva, que asegure un mejoramiento en la calidad de los servicios que se otorgan. Coordinada porque los recursos propios del municipio están muy lejos de ser suficientes para enfrentar los problemas cotidianos y es necesario que el municipio acceda a la definición, selección y evaluación de lo que realice con recursos federales

La coyuntura de limitación de recursos, obliga a ser estrictamente cuidadosos en el destino del gasto. Este debe dirigirse, a la satisfacción de

<sup>47</sup>Moreno Toscano Alejandra El Municipio en el Sistema Nacional de Planeación, pag. 80. Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 13

necesidades más urgentes de la población y hacia la consolidación de proyectos productivos que aseguren una mejoría económica a mediano plazo

Concertada, porque el municipio debe vigilar que las inversiones particulares vayan acordes con un esquema ordenado y coherente de aprovechamiento de recursos y ordenamiento territorial

Actividades que debe desarrollar el municipio para participar en la actividad de planeación estatal

- Integrar dentro de su jurisdicción, el comité de planeación del desarrollo municipal
- Proponer las prioridades y programas de alcance estatal
- Elaborar su presupuesto de ingresos y egresos, atendiendo a las prioridades nacionales, su concurrencia en las estatales y la ejecución de las acciones de acuerdo a sus planes municipales determinando programas, proyectos y recursos para su ejecución

Proponer mecanismos de coordinación, para la ejecución de obras, servicios o construir mecanismos de financiamiento para el desarrollo municipal

Para el logro de los objetivos, prioridades y fines de la planeación nacional, estatal y municipal los ayuntamientos ejercerán acciones administrativas congruentes y coordinadas<sup>48</sup>

- Planear y programar los servicios públicos municipales, de acuerdo al plan de desarrollo urbano o plan director.
- Participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas de reserva ecológica
- Controlar el uso del suelo e intervenir en regulación de la tenencia de la tierra.

<sup>48</sup>Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal No. 12, el Municipio en el sistema Nacional de Planeación, Alejandra Moreno Toscano

- Expedir los instrumentos reglamentarios de los servicios públicos y de desarrollo urbano
- Organizar la administración pública municipal, su hacienda pública e integrar sus presupuestos de acuerdo a los ingresos disponibles.
- Participar en la democratización política del municipio y la participación de los grupos sociales
- Expedir normas e instrumentos de control, evaluación de planes y programas, así como reglamentar las responsabilidades de los servidores públicos
- Aplicar los ingresos que por conceptos de empréstitos, obtenga el municipio a inversiones públicas productivas

Estas funciones que constitucionalmente corresponden al municipio, constituyen una participación estratégica dentro del proceso de planeación nacional, ya que a nivel municipal se plantea el desarrollo urbano de las poblaciones, su infraestructura de servicios base para desarrollar los diversos sectores que integran la economía y el desarrollo del país, la infraestructura urbana y su equipamiento son base para la planeación de los servicios educativos, de salud, alimentos, seguridad social, recreación, turismo local empleo vivienda desarrollo rural integral entre otros

Después de haber realizado un análisis del como debe realizarse la planeación en los municipios en México, es importante entrar ahora hablar sobre la evaluación que aunque es un tema relativamente nuevo y poco desarrollado en forma sistemática en México, se ha hablado de el desde el inicio mismo de la planeación

## Capítulo III EVALUACIÓN

## EVALUACIÓN.

La investigación evaluativa es un área dedicada a recabar, analizar e interpretar información acerca de las necesidades, aplicaciones y trascendencia de las intervenciones que buscan superar las condiciones sociales y de vida comunitaria.

"Evaluar es fijar el valor de una cosa, para hacerlo se requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se compare aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado" Por ello, se ha definido a la evaluación como aquella rama de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia que de puede realizar antes, durante o después de haber concluido el programa o proyecto.

Se ha dicho, que el objeto de la investigación evaluativa es comparar los efectos de un programa con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguiente acerca del mismo y para mejorar así la programación futura, o que la evaluación "mide hasta qué punto un programa alcanza ciertos objetivos"<sup>49</sup>

¿Para que se realizan las evaluaciones?

Para juzgar la viabilidad de los programas en marcha y para estudiar la utilidad de los intentos para mejorarla, para evaluar la utilidad de los programas innovadores y las iniciativas, para incrementar la efectividad de la conducción de sus programas y su administración.

Conceptualización y análisis del diseño.

- Extensión y localización de los problemas en los cuales intervenir.
- Como se definen los objetivos en términos operativos.
- Posibilidad de intervención propuesta.
- Análisis del Costo Beneficio.

<sup>49</sup>Ernesto Cohen y Rolando Franco, Evaluación de Proyectos Sociales, Grupo Editorial Latinoamericano pág. 61

- **Estudio de las relaciones entre los Costos y los Resultados de los proyectos sociales**
- **Resultado que se expresa en términos monetarios.**
- **Análisis del Costo - Efectividad Costo del proyecto y resultados (Resultado que se expresa en los logros alcanzados)**
- **Investigación Formativa Pruebas de diseño y desarrollo para maximizar los éxitos de la intervención**
- **Evaluación de la Repercusión Evaluación de la medida en que un programa causa cambios en la población objetivo**
- **Evaluación de la Utilidad del Programa Estudio de la efectividad (repercusión) y eficacia (Costo por beneficio o efectividad) de los programas**
- **Población objetivo Personas, familias, organizaciones, comunidades u otras organizaciones.**

#### **Investigación Evaluativa**

la investigación evaluativa es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorizar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social

La investigación evaluativa usará la metodología de la investigación social para juzgar y mejorar la planificación, la verificación, la efectividad y la eficiencia de los programas sociales de salud, educación, bienestar comunitario, etc

Las evaluaciones son sistemáticas en la medida en que emplean las vías básicas para recabar pruebas confiables.

La evaluación es la valorización de los resultados de un proyecto y del efecto ejercido en la población ( evaluación de impacto) y zonas señaladas del proyecto. Es al mismo tiempo una valoración periódica de la pertinencia,

resultados, eficiencia y eficacia del proyecto en el contexto de sus objetivos declarados.

Funciones básicas que deben desarrollarse para un proyecto:

- Especificar al máximo los objetivos
- Realizar una evaluación ex- ante como base de la estrategia.
- Preparar planes, cronogramas de trabajo ( teniendo los recursos disponibles y al personal adecuado).
- Determinar las responsabilidades de varias unidades y del personal
- Mantener registros de los avances físicos financieros.

Los conceptos que se utilizan en la evaluación, han sido desarrollados particularmente por la economía, en relación a la función de producción que vincula insumos, procesos y productos

*Los recursos* son el stock que se ha provisto para la realización de una actividad, con la que se espera obtener determinados productos y alcanzar los objetivos de un proyecto

*Los insumos* son flujos asociados a dichos stocks, que se utilizan en el proceso de implementación del proyecto

*Los procesos* están constituidos por el conjunto de las actividades que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo buscado

*Los productos* son los resultados concretos de las actividades desarrolladas a partir de los insumos disponibles

Se suele distinguir a los productos de los efectos y del impacto. Los *efectos* resultan de la utilización de los productos del proyecto. Aparecen durante el proceso de implementación pero, habitualmente, no se producen en su totalidad mientras el proyecto no haya alcanzado su pleno desarrollo, aun después de su terminación.

El *impacto* es consecuencia de los efectos de un proyecto. En este sentido, expresa el grado de cumplimiento de los objetivos respecto a la población neta del proyecto. El impacto puede ser medido en distintas unidades de análisis: la del individuo o grupo familiar, o los diferentes niveles (comunitario, regional, nacional)

La *estructura* es la combinación de los distintos tipos de recursos que se organizan dentro de una forma relativamente estable para la consecución de los fines del proyecto.

En ella, se distinguen los recursos y la organización

Lo dicho anteriormente, permite precisar el concepto de *proceso*. Este se refiere a las funciones y operaciones que se llevan a cabo dentro y por la estructura, como medio de obtener ciertos productos para lograr los efectos y conseguir los impactos perseguidos

El Impacto se define como el resultado de los efectos de un proyecto. La determinación del impacto exige el establecimiento de objetivos operacionales y de un modelo causal que permita vincular el proyecto con los efectos resultantes de la implementación

Bond (1985) distingue los *resultados brutos (RB)* de un proyecto, porque son los cambios que se observan en la población -objetivo después que el proyecto ha estado funcionando durante un tiempo suficientemente largo como para que tales modificaciones sean observables. Los *resultados netos (RN)* son las alteraciones en la población-objetivo que pueden atribuirse únicamente y exclusivamente al proyecto

Así se tiene entonces:

$$RB = RN + EE$$

$$\text{Por lo tanto, } RN = RB - EE$$

El resultado neto es equivalente al impacto. Su determinación presenta el problema de la eliminación de la incidencia de los efectos externos (EE). Esto se logra mediante la aplicación de modelos experimentales o cuasiexperimentales.

El impacto de un proyecto se refiere a los cambios en la producción y en las condiciones reales de vida de sus beneficiarios, determinados por el proyecto y atribuibles al mismo. Puesto que el mejoramiento de las condiciones de vida es (a menudo en forma implícita) el objetivo último de casi todos los proyectos, es importante para los fines de la evaluación y la planificación futura, conocer a) si dichas condiciones han mejorado, y b) si los cambios cuando se hayan producido, pueden atribuirse total o parcialmente al proyecto y no a otras causas. El término "determinación" se usa con preferencia al de "medición" ya que lo que se desea no es una medición precisa y absoluta, sino la medición de los cambios en términos relativos, es decir, en el curso del tiempo consecuencia de la intervención del proyecto.<sup>30</sup>

Las preguntas básicas a las cuales el análisis del impacto de un proyecto debe intentar responder son las siguientes:

1. Si las condiciones socioeconómicas (ingresos, nivel de vida, etc.) de los grupos objetivo han cambiado de una manera significativa como consecuencia de las actividades del proyecto.
2. En caso afirmativo en qué dirección (positiva o negativa).
3. En qué medida, y
4. Por qué (relaciones causales).

#### TIPOS DE EVALUACIÓN

No todas las evaluaciones son iguales, pueden establecerse diferencias entre ellas según variados criterios como el tiempo de su realización y los objetivos que persiguen, quiénes las realizan, la naturaleza que poseen, la escala que asumen y los niveles de toma de decisiones a los que van dirigidas.

En función del momento en que se realiza y los objetivos perseguidos

<sup>30</sup>Seguimiento y Evaluación, Pautas Básicas para el Desarrollo Rural. Grupo de trabajo sobre el Desarrollo Rural del CAC de las Naciones Unidas, Panel sobre Seguimiento y Evaluación Rural, Diciembre de 1984.

### EVALUACIÓN EX-ANTE

Tiene por finalidad proporcionar criterios racionales para una decisión cualitativa: si el proyecto debe o no implementarse. También permite ordenar los proyectos en función de sus grados de eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos perseguidos.

Tanto el análisis costo-beneficio (ACB) como el análisis costo efectividad (ACE) son metodologías aptas para la evaluación ex-ante de proyectos sociales. Sin embargo, el ACB es más adecuado para analizar proyectos económicos y el ACE presenta mayores potencialidades para la evaluación de proyectos y programas sociales.

### EVALUACIÓN EX-POST

Es necesario distinguir la situación de los proyectos que están en curso de aquellos que ya han concluido. En ambos casos, se persigue proporcionar elementos de juicio para la adopción de dos tipos de decisiones interrelacionadas entre sí: una cualitativa (por sí o no) y otra "cuantitativa" (que es una cuestión de grado).

En los proyectos que se están ejecutando, lo cualitativo tiene que ver con la escogencia entre si continuar con el proyecto o no proseguir con el mismo, sobre la base de los resultados obtenidos hasta el momento. En el caso, de que se justifique su prosecución, aparece la dimensión cuantitativa que, a su vez, presenta dos opciones: i) mantener la formulación original, ii) introducir modificaciones en la programación para ayudar a mejorarla.

En los proyectos terminados se presenta una situación análoga a la anterior. Lo cuantitativo tiene que ver con la utilización en el futuro de la experiencia realizada. Existen dos alternativas: i) sí, se debe seguir planteando este tipo de proyectos cuando los beneficios generados (en todas sus dimensiones) superan a los costos que el mismo implicó; ii) no se deben continuar realizando experiencias semejantes cuando se presentó la situación inversa.

En tanto la respuesta sea sí, existen dos posibilidades cuantitativas: i) los proyectos venideros deben utilizar misma formulación por ser la más eficiente

disponible; ii) se debe reprogramar en el futuro, para asignar mejor los recursos en función de los fines que se pretenden alcanzar.

La utilización de la dimensión temporal permite diferenciar, en la evaluación *ex-post* las fases *durante* la realización del proyecto y la *después* de su terminación. Existen distintos conceptos, que se utilizan para denominarlas, según el matiz que se enfatice de los objetivos perseguidos por la actividad evaluativa. Lo más corrientemente usados son la evaluación de procesos (o continua) y la de impacto (o resultados), y la terminal

### EVALUACIÓN DE PROCESOS

Determina la medida en que los componentes de un proyecto contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Se realiza durante la implementación y, por tanto, afecta la organización y las operaciones. Su propósito es detectar las dificultades que se dan en la programación, administración, control, etc., generando información que permite corregir y revisar oportunamente, aumentando así la probabilidad de éxito del proyecto. No se trata de un balance final, sino de una evaluación periódica (en la que se diferencia de la retroinformación que sería una actividad permanente de revisión, realizada por los mismos implementadores del proyecto).

### EVALUACIÓN DE IMPACTO

Busca determinar en que medida el proyecto alcanzó sus objetivos y cuáles han sido sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

Ambos tipos de evaluación se distinguen entonces, por el tipo de problemas (las preguntas que responden), las decisiones afectadas y los potenciales usuarios de sus resultados<sup>31</sup>. La de procesos mira hacia adelante (a las correcciones o adecuaciones); la de impacto hacia atrás (si el proyecto funcionó o no), descubriendo las causas<sup>32</sup>. Aquella busca afectar las decisiones cotidianas, operativas, en cambio, la última se dirige hacia fuera, más allá del proyecto en

<sup>31</sup> Contreras E. V. La Tecnología como Sistema en los Retos de la Educación a Distancia, Ed. FUPAC. Guatemala pag. 85

<sup>32</sup> Idem pag. 87

cuestión, siendo utilizable para resolver la eventual continuación del proyecto que se está evaluando, para diseñar otros proyectos posteriores y, en fin, para decisiones de política. Esto hace, también que los usuarios de la evaluación sean diferentes mientras en un caso serán los propios funcionarios que administran el proyecto, en el otro serán autoridades del mismo o incluso quienes tienen capacidad de decidir orientaciones más generales.

La evaluación de procesos, llamada también evaluación continua, se realiza durante la implementación del proyecto o en su fase de operación. La evaluación de impacto puede ser llevada a cabo antes, durante o a la terminación del proyecto. En este último caso también se le denomina evaluación terminal.

La evaluación de impacto permite establecer el grado de alcance de estos fines últimos.

La evaluación de impacto trata de determinar i) si hubo cambios; ii) la magnitud que tuvieron; iii) a qué segmento de la población objetivo afectaron y en qué medida; iv) qué contribución realizaron los distintos componentes del proyecto al logro de los objetivos del mismo.

## EN FUNCIÓN DE QUIÉN REALIZA LA EVALUACIÓN

### A) EVALUACIÓN EXTERNA

Es la realizada por personas ajenas a la organización agente. Se supone que, el evaluador externo tiene mayor experiencia en esas actividades y, por lo mismo, podrá comparar los resultados obtenidos en el caso concreto con otros similares que le haya tocado conocer, pudiendo realizar así contrastaciones sobre la eficiencia y eficacia de diferentes soluciones a los problemas enfrentados.

Se afirma que tiende a dar más importancia al método de evaluación que al conocimiento sustantivo del área en la que se desarrolló el proyecto. La mayor ventaja del evaluador externo está en su conocimiento de la metodología evaluativa y su debilidad, en el área sustantiva y en las especificidades del proyecto. Quienes hacen esta observación, se preguntan si realmente hay arsenal metodológico único aplicable a cualquier tipo de proyecto. Por otro lado, plantean dudas respecto a la objetividad de la actuación del evaluador externo, aduciendo que ella siempre está garantizada.

## **B) EVALUACIÓN INTERNA**

Es la que se lleva a cabo dentro del marco de la organización gestora del proyecto. Sus aspectos positivos serían, en primer lugar, que eliminan las fricciones de la evaluación externa. Quienes van a ser evaluados por un extraño se ponen a la defensiva, proporcionan información parcial y sólo cuando les es favorable, y tienen reacciones psicológicas que dificultan el proceso de aprendizaje a partir de la experiencia.

La evaluación interna la realizan personas que no están directamente vinculadas con la formulación o ejecución del proyecto. Suele tratarse de expertos que, dentro de instituciones complejas, cumplen ese rol. Ello supone especialización y, tal vez, predominio del conocimiento metodológico y técnico de la evaluación, por sobre el dominio del área sustantiva y las características específicas del proyecto. Su actuación, entonces, se asemeja a la evaluación externa, aunque puede asumirse que el rango de variación de los proyectos, dentro de una misma organización, debería ser lo suficientemente acotado como para permitir un acercamiento razonable entre la metodología de la evaluación y la teoría relativa al problema a que la institución está abocada.

## **C) EVALUACIÓN MIXTA**

Como una combinación de los dos tipos de evaluación mencionados precedentemente, se da la evaluación mixta, donde evaluadores externos realizan su trabajo en estrecho contacto y con la participación de los miembros del proyecto a evaluar.

## **D) EVALUACIÓN PARTICIPATIVA**

Persigue minimizar la distancia existente entre el evaluador y los beneficiarios. Se la recomienda especialmente en caso de pequeños proyectos, que buscan crear condiciones para que se genere una respuesta endógena del grupo, y por esta vía asentar los cambios propugnados.

Muchas de las experiencias de evaluación participativa, encuentran sus raíces teóricas y metodológicas en el enfoque que de la investigación-acción y proponen un enfoque análogo, incluyendo todas las etapas de la investigación, desde el diagnóstico hasta la evaluación final.

Este enfoque tiene limitantes y potencialidades que parece conveniente destacar. En realidad, usualmente, busca incrementar la acción política de los beneficiarios, más que perseguir el éxito del proyecto. Asimismo, pueden existir discrepancias entre el nivel micro del proyecto en cuestión y las transformaciones de tipo macro que se propugnan y que son inalcanzables a través de aquél.

En función de la naturaleza de la evaluación

Por este criterio, cabe distinguir entre evaluaciones descriptivas y explicativas.

#### **DESCRIPTIVA:**

Al igual que la investigación, con propósitos diagnósticos traduce en taxonomías, tanto el fenómeno que se trata de modificar y su situación en distintos estadios (antes, durante y después), con la población-objetivo y el proyecto mismo (con las diferentes dimensiones que lo conforman). Este ordenamiento permite determinar la magnitud del cambio producido.

Con la palabra "descriptiva", se quiere enfatizar que las mediciones son cuantitativas.

#### **EVALUACIÓN EXPLICATIVA**

Construye un modelo causal que da cuenta de la contribución del proyecto al proceso de transformación deseado. Se destacan especialmente, los factores que lo facilitan u obstaculizan, que aparecen en las distintas alternativas de implementación. La medición es tanto cualitativa como cuantitativa.

#### **EN FUNCIÓN DE LOS PROYECTOS EVALUADOS**

Evaluaciones sensitiva, iluminativa y focalizada

En el caso de los pequeños proyectos, se distinguen algunos modelos específicos de evaluación, que ponen énfasis en diferentes aspectos

**LA EVALUACIÓN SENSITIVA** es, en realidad, un paso previo del proceso, que se centra en descubrir las características reales de las demandas en función de las que la evaluación fue solicitada.

**LA EVALUACIÓN LIMITATIVA** busca comprender las situaciones que se presentan en el proyecto, desde distintas perspectivas. En este sentido, busca que las "ilumine", las clarifique. "Por eso, debe describirlas ampliamente, en lo posible con todos sus detalles y significaciones, destacando también el conflicto y la contradicción inherentes a la interacción de todo grupo humano"<sup>33</sup>

**LA EVALUACIÓN FOCALIZADA** resulta de la consulta con quienes toman las decisiones del proyecto y con los beneficiarios del mismo para que, junto con el evaluador, jerarquicen los problemas y los factores intervinientes en su desarrollo. Los resultados son individualizados para posibilitar el tratamiento específico, no sólo a las categorías de usuarios, sino también a los sujetos concretos.

En esta primera parte de la evaluación, se ha descrito las diferentes formas de evaluar. Este trabajo lo trataremos de enfocar hacia lo que es la evaluación de impacto en el municipio por lo cual se tiene que mencionar los modelos de para realizar una evaluación de impacto.

## **MODELOS PARA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

### **MODELO EXPERIMENTAL CLÁSICO**

El método experimental clásico implica la conformación de dos poblaciones, una de las cuales recibe el estímulo (en este caso, las acciones del proyecto en cuestión), siendo por tanto el grupo experimental, mientras que la no es sometida a ese tratamiento, actuando como grupo de control o grupo testigo.

Se trata, en fin, de "dos situaciones contrastantes controladas ... el control implica establecer un contraste digno de confianza entre dos situaciones de modo que sólo el factor que se examina permanezca independiente y (sólo a él) se le permita variar"<sup>34</sup>

<sup>33</sup>Briones G. Educación de Programas Sociales Teoría y Metodología de la Investigación, Santiago de Chile

<sup>34</sup>Greenwood E. Sociología Experimental, Ed. FCE, pag 112

"El control adecuado es el factor esencial del método experimental. La ley de la variable única de cumplirse. La regla mágica estriba en variar únicamente una circunstancia cada vez, y mantener las demás estrictamente fijas"

La dificultad para aplicar este método experimental clásico, caracterizado justamente por requisitos muy exigentes, está en obtener dos poblaciones idénticas, por lo menos en los factores considerados "pertinentes", vale decir "que contribuyen al efecto que se estudia"

#### La lógica del modelo experimental

Una vez conformados los mencionados grupos experimental y de control, se trata de comprobar la situación en que se encontraban "antes", con la situación propia del momento "después", ello permite verificar los cambios generados por el proyecto. El "antes", no necesariamente tiene que ser un momento previo al proyecto o al inicio del mismo. Constituye un corte transversal realizado en cualquier fase del proceso de implantación del proyecto. Asimismo, el "después" es otro corte transversal, que no necesariamente se efectúa con posterioridad a la finalización del proyecto. El momento en el cual, se realiza este nuevo corte depende de la naturaleza de los cambios que el proyecto pretende lograr.

#### MODELOS CUASIEXPERIMENTALES

Los modelos o diseños cuasiexperimentales son aquéllos en que los grupos (experimental y de control) no se seleccionan aleatoriamente.

##### a) Series temporales

Ellos se construyen sobre la base de mediciones periódicas efectuadas "antes", "durante" y "después" de la realización del proyecto. Según las formas que adopten las curvas, es posible determinar el impacto del programa y, en caso que lo haya tenido, su magnitud.

Los modelos cuasiexperimentales no permiten aislar los efectos legítimamente atribuibles al proyecto de aquéllos que no lo son. Es el clásico problema de establecer la causalidad, sin disponer de instrumentos que aislen la incidencia de variables espurias.

#### b) Grupos de control no equivalentes o de comparación

Estos grupos se forman suponiendo que sus miembros tienen características semejantes a las del grupo al cual se aplica el proyecto. En general, se trata de personas que no se enteraron de la existencia del proyecto o que vivían en otros lugares, por lo cual, eran ilegibles como población objetivo.

También en este caso se efectúan mediciones "antes" y "después" de introducido el estímulo (proyecto). Este tipo de diseño supone conocidas todas las variables relevantes para la conformación de un grupo experimental. Si fuera realmente así, tal tipo de diseño no presentaría limitaciones. El problema estriba, en que su aplicación persigue justamente averiguar lo que constituye el supuesto.

### MODELOS NO EXPERIMENTALES

En aquellos casos en que la población objetivo no puede ser comparada con grupos testigo, surge el problema de cómo destacar los efectos exteriores no atribuibles al proyecto. Existen algunas alternativas para suponer esa limitación que se verán a continuación.

#### A) MODELOS "ANTES" - "DESPUÉS"

Se caracterizan fundamentalmente por trabajar con un solo grupo constituido por la población objetivo del proyecto, por lo que, no hay posibilidades de compararlo con quienes no han recibido el estímulo, lo que impide controlar la posible incidencia de variables exógenas que incidan en el mismo. Así, el modelo queda reducido a efectuar la mediación "antes" de la puesta en práctica del proyecto o, por lo menos, antes que haya producido su impacto, para poder comparar los valores obtenidos con los resultados de otras mediciones que se realizarán "después" de concluidas las etapas intermedias, o una vez que haya finalizado totalmente su ejecución.

El modelo en sí mismo no permite eliminar los factores exógenos y, por lo tanto, determinar en qué medida los cambios son imputables al proyecto. Sin embargo, es posible sortear esas diferencias recurriendo a diversas alternativas:

i) utilizando grupos de comparación que no han sido establecidos en función del diseño y que, por tanto, permiten sólo una aproximación no rigurosa;

ii) a través de variables de control que faciliten la estimación de la incidencia de las variables exógenas

### **B) MODELO SÓLO "DESPUÉS" CON GRUPO DE COMPARACIÓN**

Es un diseño que se aplica cuando resulta imposible seleccionar un grupo de control que cumpla con los prerrequisitos que establece el modelo experimental. Así sucede cuando la decisión de evaluar los impactos ha sido tomada cuando el proyecto ya está en marcha y se pretende estimar el impacto con una sola entrada al campo. Alternativamente, puede ser usado cuando la información para calcular la línea basal adolece de fallas tales que hace recomendable no utilizaría este modelo contrasta los resultados obtenidos en el grupo focal del proyecto, con los de un "grupo de comparación" que opera como testigo. La forma de reconstruir el "antes" es, como en el caso anterior utilizando variables de control. Si bien, los resultados obtenidos no tienen solidez del diseño experimental, pueden proporcionar aproximaciones de utilidad.

### **C) MODELO SÓLO "DESPUÉS"**

Es el más débil de todos los diseños presentados. Considera un solo grupo - la población objetivo del proyecto - en el cual la medición de características sólo puede efectuarse, como el propio nombre lo indica, "después". Una vez efectuada la mensura, el evaluador tiene que reconstruir la situación que existía antes del comienzo del proyecto, a base de la información a la que tenga acceso la comparación entre los datos recogidos por la medición con los que se obtuvieron a través de la reconstrucción hipotética de la situación inicial, permitirá emitir un juicio sobre el impacto producido.

Es muy importante, para poder trabajar con los modelos tener puntos de referencia, estos son llamados indicadores por lo cual, en el siguiente punto hablare a cerca de los indicadores.

### **LOS INDICADORES**

Una instancia central del proceso de evaluación, consiste en determinar el grado en que se han alcanzado las finalidades de un proyecto. Para ello, el objetivo general del mismo debe ser dimensionalizado en subconjuntos de objetivos específicos, los que a su vez tendrán metas, cuyo logro será medido a

través de indicadores. Las variaciones en los valores se verifican en las unidades de análisis, permiten cuantificar este proceso

"El problema básico de la investigación empírica (y de la evaluación) consiste en encontrar referentes empíricos o indicadores para aquellas dimensiones que en principio, sólo han sido definidas teóricamente, y que han de constituir el objeto de la investigación (evaluación) gracias a ellos, las inferencias no sólo son posibles, sino también válidas"<sup>17</sup>

Operacionalmente, el indicador es una unidad que permite medir el alcance de una meta. Pero la relación entre indicador y meta es de carácter probabilístico y no de implicación lógica, por lo cual, resulta conveniente incrementar el número de indicadores y de una meta para aumentar así la probabilidad de lograr una medición adecuada

En un trabajo clásico, Lazarsfeld (1973) plantea la secuencia que permite la transformación de los conceptos en variables

a) Se parte de una *representación literaria del concepto*, de una abstracción derivada de la observación de un conjunto de hechos particulares<sup>17</sup>

b) La segunda fase consiste en la *especificación del concepto*, que implica su división en las dimensiones que lo integran. "Dichas dimensiones pueden ser deducidas analíticamente, a partir del concepto general que las engloba o, empíricamente a partir de la estructura de sus interrelaciones. De todos las formas, un concepto corresponde, casi siempre, a un conjunto complejo de fenómenos y no a un fenómeno simple y directamente observable"<sup>18</sup>

La deducción analítica de las dimensiones lleva a la participación del concepto, que formalmente debe ser i) exhaustiva, esto es, que las dimensiones cubran todo el concepto; ii) excluyente, o sea, las dimensiones no deben superarse o interceparse entre sí

c) La tercera etapa, es la elección de indicadores que permitan medir cada una de las dimensiones, del concepto. Conviene utilizar una cantidad elevada de

<sup>17</sup>Mairiz R., Introducción al Modelo de Sociología Empírica, Ed. Alianza, Pág.53

<sup>18</sup>Lazarsfeld R., y Bouvier R., De Los Conceptos a Las Ideas Empíricas en la Metodología de las Ciencias Sociales, Ed. Lara, pag. 36 y 37

<sup>19</sup>Idem pag. 37

indicadores, para garantizar que está midiendo el concepto que se pretende medir y, eventualmente, disminuir el efecto negativo que deriva de haber elegido un mal indicador.

d) El cuarto paso, es la información de índices para sintetizar los datos resultantes de las etapas anteriores. "En la construcción de índices hay que resolver dos problemas. Primeramente, debe decir qué datos de dimensiones parciales han de integrarse en el índice. Ha de tenerse en cuenta que un índice debe referirse explícitamente a todas las dimensiones parciales del espacio del correspondiente fenómeno, pero sólo a éstas. En segundo lugar, se debe indicar de qué manera se han de poner en relación mutua esos datos (asignación de valores numéricos, ponderación combinación)".<sup>29</sup>

Los indicadores, como el término indica, son variables que ayudan a medir los cambios de una situación dada. Se trata de instrumentos para el seguimiento y evaluación de los efectos de una actividad.

Los indicadores se definen como las medidas específicas (explícitas) y objetivamente verificables de los cambios o resultados de una actividad. En otras palabras, los indicadores sirven de patrón para medir, evaluar o mostrar el progreso de una actividad respecto a las metas establecidas en cuanto a la entrega de sus insumos (indicadores de insumos), la obtención de sus productos (*indicadores de productos*) y el logro de sus objetivos (*indicadores de efectos e impacto*). Ejemplos, de tales indicadores son la situación en cuanto a las entregas o el uso de fertilizantes expresados en toneladas o porcentajes (insumos), el cultivo de las fincas en hectáreas o porcentajes de la meta perseguida (productos), el porcentaje de agricultores que utilizan el nuevo paquete de extensión en un proyecto de extensión agrícola, es decir, la tasa de adopción (efectos), y el cambio en los niveles y distribución de ingresos (impacto).

Los indicadores pueden ser directos como los de seguimiento o indirectos. Los indicadores indirectos (generalmente indicadores de impacto) se utilizan cuando la medición directa no es viable o cuando resulta excesivamente costosa. Ejemplos de ello lo constituyen la magnitud de los activos o propiedades, el tipo de vivienda o los gastos de consumo como indicadores indirectos de los niveles

<sup>29</sup>Mantz R. Introducción a la Metodología de la Sociología Empírica, ED. Alianza, pag. 62

de ingreso, o el peso en relación a la altura como medida del estado de salud de los niños.

Los Indicadores no son metas, y ni los indicadores ni las metas deben confundirse con los objetivos. Las metas son resultados especificados en términos de cantidad o de tiempo (por lo general ambos), pero tales resultados pueden referirse a insumos, productos efectos o impactos. Los indicadores se emplean como señalizadores de los progresos alcanzados para el logro de los objetivos intermedios o a largo plazo. No constituyen en sí mismos metas numéricas.

Los indicadores deben determinarse, en último análisis, por la naturaleza de los objetivos y de los efectos y el impacto que se persiguen con el proyecto. el primer paso, por tanto, es una exposición clara y sin ambigüedades de los objetivos a corto, mediano y largo plazo. Pueden referirse a incrementos de los productos, tales como la construcción de pozos (corto plazo), o la intensificación de los efectos(plazo medio), como la obtención de mayores rendimientos. O puede tratarse de los impactos, como la erradicación de la pobreza rural o el mejoramiento de la salud de la población-objetivo (largo plazo)

Aun cuando la selección de indicadores es una cuestión de sentido común, de experiencia y conocimiento de las fuentes de datos estadísticos pueden aplicarse algunas reglas empíricas. Así pues, idealmente, los indicadores deben ser<sup>42</sup>:

**Validos** - deben medir realmente lo que se supone que han de medir;

**Fiabiles** - es decir, verificables u objetivos las conclusiones basadas en ellos deben ser las mismas aunque la medición sea realizada por personas distintas, en momentos diversos y en circunstancias diferentes;

**Pertinentes** - deben guardar correspondencia con los objetivos del proyecto;

**Sensibles** - deben reflejar los cambios experimentados en la situación observada;

<sup>42</sup>Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural de CAC de las Naciones Unidas Panel Sobre Seguimiento y Evaluación Roma, Diciembre de 1984, pag. 46 y 47

**Específicos** - Deben basarse en los datos disponibles.

**Eficaces en función de los costos** - los resultados deben compensar el tiempo y el dinero que cuesta obtenerlos

**Oportunos** - Debe ser posible recoger los datos con una rapidez razonable

Otras consideraciones técnicas en cuanto a la selección de indicadores:<sup>61</sup>

1. Un factor importante que afecta al costo de la recolección de datos y al método de analizarlos es el nivel de agregación de los datos obtenidos. Los indicadores pueden agregarse a nivel nacional, obteniéndolos de fuentes nacionales y sólo aplicables a este nivel. Pueden citarse como ejemplo, el producto nacional bruto (PNB). Una segunda categoría de indicadores agregados proceden del nivel local (Comunidad, aldea, distrito). Son ejemplos de ello, la disponibilidad de servicios médicos o escuelas en cada aldea / distrito. La tercera categoría de indicadores procede de las familias o personas, habitualmente por medio de censos o encuestas por muestro, habitualmente por medio de censos o encuestas por muestro. En general, los indicadores agregados son más fáciles de recolectar que los correspondientes a las familias, pero como no es posible desglosarlos rápidamente y por tanto no se puede obtener de ellos datos de distribución, su utilidad es limitada. Por el contrario los datos de las familias pueden desagregarse, pero en general es costoso recolectarlos.

2. No todos los conceptos se prestan a la construcción relativamente sencilla y cuantitativa de un indicador. Ejemplos de ello, son el grado de participación popular y la estructura organizativa. En lugar de intentar reducir estos conceptos complejos a un conjunto limitado de datos numéricos, pueden prepararse informes descriptivos en los que se indique la dirección del cambio.

3. Las consideraciones expuestas implican que el número de indicadores debe ser limitado manteniendo un mínimo las necesidades de información y los costos de las recolecciones de datos y concentrándose en las cuestiones más significativas.

<sup>61</sup>Idem pag 47 y 48

4. Tanto los indicadores como los requerimientos conexos de información deben revisar periódicamente a efectos de tomar en cuenta los cambios que se verifiquen en las necesidades de datos o para refinar ulteriormente a la calidad de éstos. A ese respecto, deben examinarse los indicadores en uso o los empleados en otros proyectos antes de decidir la adopción de otros nuevos.

5. Finalmente, hasta donde sea posible, los indicadores sobre insumos, efectos e impacto, o al menos algunos de ellos, deben ser divisibles por sexo, grupos de ingresos, etc., en armonía con los objetivos. Los grupos desventajados como los campesinos pobres y las mujeres no pueden recibir beneficios equitativos de los proyectos de desarrollo a menos que se les señale como beneficiarios, que se definan estrategias tendientes a que superen su posición desventajosa y que su situación sea objeto de seguimiento. Cabe insistir que los indicadores agregados no admiten, por lo general, una división en subcategorías. Los indicadores basados en familias o en los individuos son necesarios para proporcionar datos separados referidos a hombres y mujeres o a categorías socioeconómicas tales como, los agricultores pobres o los trabajadores agrícolas carentes de tierra.

Otro punto importante para el diseño de nuestros modelos y de los mismos indicadores es la medición de las variables de interés. Es importante el que nuestra medición se fiable y de las variables que realmente nos interesa, es por esto que la siguiente parte hablará sobre las variables.

#### **DISEÑO DE INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LAS VARIABLES DE INTERÉS.**

La importancia en la formulación de instrumentos radica en que, se podrán cuantificar o medir los resultados esperados identificando las variables más importantes de un determinado programa o proyecto, mediante la asignación de valores, se clasificará el grado de importancia o interés de estas variables dependiendo también de la naturaleza del programa o proyecto, así como de la información que se este generando.

### **Especificaciones para la construcción de instrumentos.**

Las características que deben contener los instrumentos de medición, deben sujetarse al objetivo que marca el programa o proyecto. Esto permitirá la identificación de las variables que se manejarán, asignándoles un valor, con el propósito de obtener un resultado con base en los lineamientos estipulados.

#### **Diseño de los instrumentos de captación**

El diseño de los instrumentos de captación es una de las etapas más importantes del proceso ya que estos son los medios por los cuales se obtiene la información, por lo tanto, es conveniente tener un especial cuidado, de forma que se asegure, que a través de los instrumentos diseñados, se obtendrá precisamente la información requerida con las características señaladas.

Según sean los objetivos del proyecto y del ámbito especial en que se implementa, debe precisarse a) el universo de estudio, b) las unidades de análisis, c) las hipótesis, d) el diseño muestral, e) el plan de análisis, f) el contexto y las formas de recabar información, g) los instrumentos de recolección de datos, h) las formas y pasos del procedimiento i) las técnicas de análisis.

Análisis y selección de técnicas de medición de acuerdo con el objetivo de la evaluación.

En este punto, es importante señalar que, el diseño de los instrumentos de medición debe realizarse teniendo en cuenta los pasos más directamente vinculados al procesamiento de la información, que se espera obtener.

Los instrumentos de recolección de la información con los que se cuenta primordialmente son la encuesta y la prueba previa.

**ENCUESTA.-** Se llama encuesta, en forma genérica a los instrumentos para la recolección de información aplicables a cualquier tipo de unidad de análisis y que contiene variables relevantes para la evaluación. Con una adecuada selección del tipo de encuesta y el tema que abarca, así como, teniendo cuidado de seleccionar el tipo de formulario a utilizar como pudiera ser: cuestionario, cédula y otro tipo de formulario, esto da idea de las características de la población.

de la cual se va a obtener la información. Es decir, una encuesta sobre un tema y una población determinados, requerirá para su logro de un método específico

**LA PRUEBA PREVIA** Es un paso para determinar la viabilidad y adecuación de los instrumentos y del personal que tiene a su cargo el levantamiento de la información. Al mismo tiempo, debe mostrar la correspondencia que existe entre la relevación teórica asignada a las variables seleccionadas y los resultados de su aplicación

para cumplir estos objetivos se obtiene una muestra previamente seleccionada y los resultados de su aplicación. Esta muestra debe ser diseñada tratando de cumplir el campo de variación de las unidades de análisis y de los valores de las variables que se intenta medir

De la aplicación de la prueba previa surgen modificaciones al contenido de los instrumentos, adaptándolos a las características específicas de las unidades de análisis que corresponde al proyecto considerado (ver el siguiente gráfico).

**Secuencia de confección de instrumentos de recolección de la información.**

Confección de instrumentos de  
recolección de información

Prueba previa

Confección de instrumentos  
definitivos para la recolección de  
información

**INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN.**

Las técnicas a utilizar dependen del nivel de medición que puede ser aplicado a los instrumentos o variables de las unidades de análisis.

Medir en sentido estricto quiere decir "asignar metódicamente símbolos a las características observadas sobre la dimensión que se está investigando";<sup>62</sup> de lo dicho se concluye que, la medición es posible si hay correspondencia entre elementos y números de acuerdo a las reglas teóricas o empíricas y ello será más

<sup>62</sup>Mainiz, R. (1975) Introducción a los métodos de la Sociología Empírica. Madrid, Atariza editorial, pag. 51

confiable cuanto mayor sea el grado de adecuación de las reglas con el objeto a medir.

Los pasos necesarios para realizar cualquier medición son.

Definir los objetivos del universo en estudio, establecer las propiedades o atributos que se van a considerar en dicho universo, dividir la población, asignar y contar los elementos en cada subconjunto

Manuales e instructivos de aplicación y calificación

Para elaborar este tipo de manuales, se debe tener en mente la forma en que se requiere que se lleven a cabo las diferentes tareas relacionadas con el manejo de las funciones y el responsable de realizarlas. Por ello, se considera que estos se deben enfocar a cuatro puntos básicos:

1. Precisar criterios claros, para la identificación de las unidades de análisis, de forma tal que sean separables de aquellas que no constituyen el objeto de la investigación.
2. Hacer que las variantes contextuales del proceso de recolección de la información sean traducibles en variables de control, para que no perturben la medición y los datos resultantes de la misma
3. Determinar los procedimientos de aplicación de los instrumentos para la recolección de datos, estableciendo reglas explícitas para aplicar la escala de medición adecuada a la naturaleza de la dimensión en estudio y el objetivo de la investigación
4. Definir lo que se ha de observar en la unidad de análisis para la obtención de datos, en cada una de las dimensiones teóricas establecidas

La importancia de este tipo de manuales, radica en que su contenido nos presenta en forma ordenada y sistemática los criterios de aplicación para los instrumentos diseñados.

## **TABULACIONES.**

Es necesario, hacer hincapié en que debe haber una estrecha relación entre las tabulaciones, en las cuales se presentaran los resultados obtenidos y los formularios tales como cédulas, cuestionarios, entrevistas y otros que se diseñen, es decir, en el momento del diseño de los formularios de debe verificar que el contenido de las tabulaciones se podrá obtener a partir del contenido de los formularios y que todo el contenido de los mismos se utilizará para la obtención de las tabulaciones

## **LEVANTAMIENTO DE DATOS.**

La recolección o levantamiento de datos implica tres actividades estrechamente vinculadas entre si

- a) Seleccionar instrumentos de medición válidos y confiables
- b) Aplicar estos instrumentos de medición para obtener las observaciones y mediciones de las variables que son de interés para nuestro estudio.
- c) Preparar las mediciones obtenidas para analizarlas correctamente: a esta actividad se le denomina codificación de datos

Debemos resaltar la importancia que tiene el determinar los recursos con los que se cuentan, ya que al hacer la asignación adecuada y oportuna de estos, obtendremos una mayor eficiencia en su aplicación

Referente a los recursos materiales, deben contemplarse todos los que se vayan a utilizar durante el trabajo de campo, considerando la oportunidad, volumen, tiempo, costo y calidad de los mismos cuidando de la adecuada distribución de estos en los lugares previstos o señalados.

Con respecto a los recursos humanos, es importante hacer una selección del personal definiendo los perfiles requeridos para garantizar la efectividad en el desarrollo del trabajo, al señalar la tarea que deberá cumplirse en el tiempo y calidad previstos.

Finalmente, en la recolección de datos se debe hacer énfasis en la finalidad de la situación, de los instrumentos a utilizarse en el proceso como tal.

## **MANUALES PARA LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS.**

Diseño de manuales - la función de los manuales es de dar una explicación de las diferentes actividades que se realizan con la aplicación de los formularios, de cómo deben realizarse, cómo resolver los problemas que se presenten y de quién debe efectuarlas, con el fin de lo que éstas se realicen uniformemente. El volumen de estas actividades y el número y organización administrativa de las personas que intervendrán en la parte de la aplicación de los formularios, estarán en función de la extensión de la investigación.

### **DELIMITACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA OBTENCIÓN DE DATOS.**

Antes de hacer la recolección de la información requerida se debe planificar e identificar aquellas áreas que presenten una mayor oportunidad y mejor control para la obtención de la misma, generado una reducción en los costos y un incremento en la calidad de la información obtenida.

al respecto podemos dividir el tipo de información requerida en tres apartados

- I) Información general
- II) Información estructural
- III) Información operacional

La información de carácter general nos servirá para obtener una perspectiva más amplia de los programas a evaluar con el objeto de familiarizarse con la información en la que se apoyará para emprender la evaluación. Mediante esta información podremos obtener, los antecedentes que incluya la demanda de bienes y servicios así como las tendencias de crecimiento entre otras cosas.

La información estructural describe la interacción en el ámbito externo al programa, es decir, los beneficiarios y los recursos del proyecto. Esta información, es requerida para preparar al evaluador para el análisis operativo y el trabajo del proyecto de sistemas desarrollando una amplia comprensión del programa.

Información operativa. Una vez obtenida la información general y estructural, el evaluador examinará el programa en marcha, las operaciones existentes son

analizadas y registradas con el propósito de entenderlas en términos de verdaderos requerimientos de procesamiento de datos del futuro sistema.

Para la obtención de información precisa y veraz de la forma actual de operar en los programas, deberá recurrirse al uso adecuado de técnicas de investigación

#### **REPORTE OPERATIVO**

Consiste en verificar si la ejecución de las acciones se realizan según los principios, procedimientos y decisiones adoptadas, detectando las desviaciones para efecto de su oportuna corrección

#### **INFORMACIÓN REQUERIDA**

La información requerida, esta en función de los objetivos que se plantearon el principio de la evaluación y deberá incluir todos aquellos elementos que ayuden a tener un conocimiento más completo del programa o proyecto que se va a valorar. Esta deberá ser tratada de tal forma, que pueda ser codificada y clasificada para su posterior análisis

#### **PROCESAMIENTO DE DATOS**

Cuando se ha determinado la etapa de campo los cuestionarios, cédulas de entrevista o cualquier otro instrumento, deberá prepararse para ala etapa de procesamiento de información

Para el procesamiento de la información existen diversos métodos, cuya utilización esta condicionada por el tamaño de nuestro universo, el numero de preguntas del instrumento, las formas de representación requerida y el tipo de análisis que se pretende realizar, así como los recursos financieros y materiales disponibles.

Para procesamiento de datos se entiende que una vez obtenida la información es preciso ordenar, clasificar y agrupar los resultados, el conjunto de datos disponibles es de poca utilidad, sino se procede a una clasificación y ordenamiento de los mismos de acuerdo a los objetivos de la evaluación. Se trata de procesar y sintetizar los datos, para poder obtener conclusiones validas

## **CODIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN.**

Una forma de simplificar datos es asignar números o símbolos a las respuestas. Esto se conoce como codificación de datos. Cuando un esquema de codificación incluye sólo números, los códigos son numéricos. Si incluye letras, o una combinación de letras, números y símbolos especiales, el código es alfanumérico o de cadena.

Los esquemas de codificación son arbitrarios por naturaleza. Lo único necesario, es que cada valor de la variable tenga un código distinto.

Los instructivos son tan importantes como los formularios, ya que son los medios por los cuales se obtiene la normalización de los procedimientos que se utilizan para la obtención y manejo de los datos. Si están bien diseñados eliminarán problemas y sesgos.

Para que los instructivos cumplan su función se sugiere tomar en cuenta las siguientes recomendaciones generales:

Debe proporcionar instrucciones tan claras como sea posible.

Las instrucciones deben ser completas, es decir, deben proporcionar una guía sobre el procedimiento a seguir con todos los problemas que pueden ser previstos.

Las instrucciones deben tener la extensión apropiada, si son demasiado cortas, frecuentemente no son ni completas ni claras; si son demasiado largas se hacen fatigosas.

El fin que persigue un instructivo de codificación, es indicar las claves que correspondan a aquellos datos que se van a codificar en el momento de la captura.

La elaboración y presentación de los instructivos está en función del tipo de información que deba manejar y de su volumen, es decir, la preparación de estos instrumentos dependerá de cada caso en particular

### PROCESAMIENTO ELECTRÓNICO

Se justifica si los volúmenes de información son muy grandes y/o es necesario aplicar distintas estadísticas par el analisis de los datos; también es de gran utilidad el construir archivos de información para su posterior explotación, de acuerdo con los nuevos requerimientos

Diseño del sistema del sistema de procesamiento de datos

A) Elaboración de los diagramas del sistema de procesamiento de datos. Su propósito, es ofrecer una visión general del proyecto que va a desarrollarse haciendo explícitas todas las acciones de control, manejo y adecuación de la información así como los requerimientos generales de cada uno de los programas computacionales

B) Definir los formatos, o sea las formas y los medios en que se presentarán los datos a través de todo el procesamiento de la información.

Programación y prueba

A) Definidos los requisitos básicos para cada uno de los programas computacionales se procede al diseño del diagrama de flujo, o sea, la secuencia simbólica que dirige la formulación de cada uno de los programas computacionales

B) En la formulación de los programas computacionales se establecen cada una de las instrucciones en un lenguaje apropiado para que la computadora ejecute las acciones requeridas en las distintas facetas del procesamiento.

Una vez cumplido, lo anterior, se procede a efectuar una prueba de los programas con datos simulados para asegurar que aquellos sean consistentes en sus aspectos semánticos

### **OPERACIÓN DEL SISTEMA.**

El sistema proporciona una serie de mensajes de los errores detectados tanto en la capitación de la información en un medio adecuado para la máquina como en las diferentes fases del manejo de ésta, siendo necesaria, la corrección de los errores para proseguir con el procesamiento de la información

### **TABULACIÓN MANUAL**

Cuando nuestro universo no es muy grande y resulta difícil disponer de medios electrónicos o mecánicos para procesar la información, el investigador debe valerse de la tabulación manual para construir sus tablas o cuadros estadísticos.

### **ARCHIVOS**

La función principal de los archivos estriba, por lo general, en dar una organización a los datos de tal manera que facilite su cómputo, consulta o futuras explotaciones.

### **PROCESAMIENTO ESTADÍSTICO DESCRIPTIVO O INFERENCIAL.**

El objetivo primordial que enmarca el análisis de la información para poder cuantificar y analizar más completamente aquellos fenómenos sociales susceptibles de manipular, con herramientas de esta naturaleza, establece la necesidad de contar con mecanismos que permitan su integración con base a métodos estadísticos y a las necesidades específicas de cada programa o proyecto.

Para efectuar dicho análisis se mencionan algunas de las técnicas estadísticas empleadas en el área social: distribución de frecuencias, medidas de tendencia central, media o promedio, medidas de variabilidad, desviación estándar, la varianza, porcentajes y proporciones entre otras.

Impresión de resultados.

Para la presentación de resultados existen diferentes formas de exponerlos mediante las cuales se facilitará la comprensión de la información procesada por

los distintos sistemas. Entre las formas más comunes de hacer la presentación de resultados encontramos

#### Listados

Es un concentrado de información en donde se reflejan los resultados que sirven para el análisis de la información registrada; la presentación a menudo de este documento es en forma de filas y columnas, con encabezado y número de paginas

Otra forma de presentar los resultados es por medio de gráficas, la ventaja de utilizar la grafica es la facilidad para analizar e interpretar los datos, ya que permite visualizar mejor la distribución o tendencias de una variable, característica o fenómeno

Los tipos de gráficas que comúnmente se utilizan son los histogramas, los polígonos de frecuencias y las circulares o de pay

#### Cuadros

Presentan la información concentrada de los resultados de manera sistemática, permitiendo identificar aquellos rubros considerados como sustanciales para su análisis, de igual forma permite realizar comparaciones entre dos o más programas o proyectos a evaluar

#### ANÁLISIS DE RESULTADOS.

La información que se capta en un cuestionario, cédula de entrevista o por medio de otro instrumento, difícilmente podría ser manejada en su presentación original, ya que ello implicaría tiempo y esfuerzo excesivo. Por esta razón, es necesario sintetizar la información fuente, es reunir clasificar, organizar y presentar la información en cuadros estadísticos, gráficas o relaciones de datos con el fin de facilitar sus análisis e interpretación.

El análisis consiste en separar los elementos básicos con la información y examinarlos, con el propósito de responder a las distintas cuestiones planteadas en la investigación.

## **INFORME DE RESULTADOS.**

Para su elaboración es necesario, por un lado, seleccionar el material que se va a incluir y, por otro, estructurar el documento de tal manera que facilite la comprensión de su contenido.

Con respecto a la selección del material a incluir, es importante que el informe incluya no solo los problemas detectados sino también los aspectos positivos de la cuestión estudiada detectados en el análisis de la información. Esto reviste mayor relevancia en la investigación aplicada, pues en este caso, el ayuntamiento debería estar siempre interesado en obtener información sobre los elementos que resulten favorables, con el fin de normar sus criterios.

En relación a la estructuración del documento, el estilo de la redacción del informe debe permitir su lectura sin dejar confusiones o producir cansancio para lo cual se recomienda evitar términos técnicos, metáforas o construcciones gramaticales poco claras y precisas. Para lograr esto, es indispensable que los integrantes del equipo de trabajo revisen, en forma minuciosa y por separado las distintas partes del escrito antes de presentarlo a el ayuntamiento.

## **DIFUSIÓN DEL INFORME DE RESULTADOS**

El objetivo primordial de la difusión de resultados consiste en presentar objetiva y oportunamente los resultados, los cuales deben ser concluyentes, convincentes, veraces y relevantes, esto es, que respondan a la satisfacciones de necesidades de información de los principales agentes sociales involucrados en el programa. Su propósito, es que sirvan de base para la toma de decisiones.

## **EDICIÓN**

Son las publicaciones mediante las cuales se dará a conocer los resultados de las investigaciones realizadas. Las publicaciones se generan en base a las necesidades específicas de información y a los niveles que se pretenda informar de autoridades, usuarios y practicantes.

## **DISTRIBUCIÓN**

La distribución se podrá dividir en dos grandes rubros: interna y externa:

La interna comprende autoridades, usuarios y participantes de la instancia generadora. Entre los materiales más utilizados podemos mencionar tarjetas ejecutivas, resúmenes, cabildos cerrados, compendios microdisks.

La externa comprende, en general, a todos aquellos agentes interesados de conocer la información concerniente a determinados programas o proyectos. La difusión de resultados de los programas o proyectos evaluados será a través de revistas, folletos, exposiciones, cabildos abiertos, mesas redondas, conferencias y congresos.

## **SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

La finalidad del seguimiento es lograr la ejecución eficiente y efectiva del programa o proyecto, mediante el suministro de la información la cual esté constantemente retroalimentándose para que permita perfeccionar los planes operacionales y adoptar oportunas medidas correctivas en el supuesto de deficiencias y limitaciones.

Es importante, señalar la correcta difusión de los resultados obtenidos en las evaluaciones efectuadas en los distintos niveles ya que el generarse ésta, permitirá conocer, a las instancias que así lo requieran, la información en la cual se podrán apoyar en la toma de decisiones en cuanto a los proyectos que estén desarrollando o a los que en un futuro se implementen, permitiendo desarrollar aquellas actividades que consideren pertinentes o necesarias para el buen funcionamiento de los programas o proyectos con base en las experiencias obtenidas.

El impacto de un proyecto se refiere a los cambios en la producción y en las condiciones reales de vida de sus beneficiarios determinados por el proyecto y atribuibles al mismo, por lo que, se debe considerar como fundamental el seguimiento de las reacciones generadas por los distintos programas ya que esto permitirá ir conociendo paulatinamente el impacto social que se haya obtenido con el curso de las acciones realizadas, dando pie a confrontar el logro de los objetivos planteados contra el efecto real generado por los programas.

## ANÁLISIS DEL IMPACTO

El impacto de un proyecto se refiere a los cambios en la producción y en las condiciones reales de vida de los beneficiarios, determinados por el proyecto y atribuibles al mismo. Puesto que, el mejoramiento de las condiciones de vida es el objetivo último de casi todos los proyectos, es importante, para los fines de la evaluación y la planificación futura, conocer a) si dichas condiciones han mejorado, y b) si los cambios, cuando se hayan producido, pueden atribuirse total o parcialmente al proyecto y no a otras causas. El término "determinación" se usa con preferencia al de "medición", ya que lo que se desea no es una medición precisa y absoluta, sino la medición de los cambios en términos relativos, es decir, en el curso del tiempo como consecuencia de la intervención del proyecto.

La teoría de la medición del impacto proviene en gran parte de la experiencia biológica. El problema reside en que las poblaciones humanas no se representan, en el mismo grado que las papas o el arroz, por ejemplo, un experimento controlado, que el proyecto haya obtenido un impacto y en qué grado, es por tanto, casi siempre, una cuestión sujeta a la emisión de un juicio. Ahora bien la determinación del impacto no excluye la necesidad de una información concreta. Los hechos disponibles deben ordenarse cuidadosamente para basar en ellos esa determinación. "Los proyectos se planifican y financian por que existe un conjunto de conocimientos y experiencias que indican que ciertas actividades producirán normalmente ciertos resultados, dicho de otro modo, que tienen un *modus operandi*. La evaluación tiene por objeto establecer si estos resultados se pueden detectar en un caso particular y de ser así si verosimilmente pueden atribuirse a las actividades del proyecto"

Las preguntas básicas a las cuales el análisis del impacto de un proyecto debe intentar responder son las siguientes:

1. Si las condiciones socioeconómicas (ingresos, nivel de vida, etc.) de los grupos objetivo han cambiado de una manera significativa como consecuencia de las actividades del proyecto.
2. En caso afirmativo, en qué dirección (positiva o negativa)
3. En qué medida, y

#### 4. Por qué (relaciones causales)

Estas preguntas implican una determinación de los cambios inducidos por el proyecto en los grupos objetivo y en otros grupos socio-económicos, comparando las situaciones "antes" y "después" del proyecto y "con" y "sin" su intervención. Las comparaciones "antes" y "después" del proyecto exigen que se establezca una línea de base o "punto de partida" a la ejecución del proyecto y que se valoren cambios, previstos e imprevistos, producidos al término del proyecto y una vez alcanzando su pleno desarrollo. Las comparaciones "con" y "sin" el proyecto requieren la selección de una "área testigo" o "grupo testigo" cotejable con el área o el grupo de proyecto para compararlos antes y después del proyecto con el fin de registrar los cambios que se produzcan en ambos grupos y áreas. El propósito es tomar en cuenta los cambios que no pueden atribuirse al proyecto y que obedecen a factores como la pluviosidad o la sequía, las políticas gubernamentales relativas o subsidios de precios, a la inflación al evaluar los cambios inducidos por el proyecto debe tenerse en cuenta el impacto positivo y negativo que obedezca a esos factores exógenos.

Sin embargo, también es preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones relativas a las comparaciones de la situación "con" y "sin" el proyecto, es decir, la comparación del impacto sobre los grupos objetivo del proyecto frente a los grupos testigo.

La comparación supone un enfoque experimental que es a la vez difícil y costoso.

Aún así hacen tales comparaciones, puede resultar difícil establecer relaciones causales entre las intervenciones del proyecto y las variaciones en las condiciones de los grupos objetivo del mismo.

Lo que se selecciona en un principio como grupo/área testigo puede no seguir siendo durante toda la duración del proyecto o hasta el momento en que se haga sentir todo su impacto, ya que puede ocurrir que el grupo/área testigo sea cubierto por uno o más proyectos. Otra alternativa posible al respecto consiste en seleccionar una muestra de no participantes en la misma zona del proyecto, como en el caso de proyectos de salud, educación crédito rural o riego, siempre que se puedan determinar con claridad sus beneficios directos para el grupo objetivo. No

obstante, en tales casos también, los no participantes pueden convertirse en participantes antes de la terminación del proyecto. Además, debe advertirse que los no participantes en la misma zona del proyecto pueden beneficiarse indirectamente de tales proyectos

Algunos beneficios tardaran más en manifestarse que otros. Por tanto, ¿cuando debe tener lugar la evaluación? ¿a los tres cinco diez o veinte años después de acabado el proyecto? El momento escogido puede afectar críticamente los resultados de la evaluación. No existe una regla empírica sencilla que pueda aplicarse. La fecha ha de decidirse para cada proyecto atendiendo al momento en que se prevé que tendrá lugar impactos significativos, lo que dependerá de la naturaleza del proyecto

#### Los datos

Por lo general, la recolección de datos para la evaluación cubre algunos de los siguientes campos, según la naturaleza del proyecto

##### Datos a nivel Familiar:

- Ingresos (directo);
- Activos (indirecto) vivienda, (tipo y zona), tierra ganado, maquinaria agrícola, bienes familiares durables;
- Consumo de alimentos: dieta normal (composición y cantidades), alimentación especial (o extra) y frecuencia;
- Vestimenta: por ejemplo tipo y número de prendas por año;
- Empleo: por ejemplo número de días con empleo remunerativo por año o estaciones;
- Salud e Higiene: acceso al agua potable y a los servicios médicos, datos antropométricos de los niños en edad escolar;
- Educación y servicios sociales;
- Pertenencia a instituciones de participación popular y actividades realizadas en ellas;

- **Percepción de beneficios (e inconvenientes) del proyecto (por los beneficiarios de los diversos grupos socioeconómicos): quién se beneficia, de qué manera (directa, indirectamente), y en qué medida y**
- **Papel de las mujeres en el proceso de desarrollo y su impacto sobre ellas;**

#### **Datos a nivel comunitario**

- **Caminos de acceso y otras infraestructuras económicas: mercados, riego, transporte público,**
- **Instituciones crediticias y disponibilidad de crédito: condiciones de los préstamos, acceso al crédito de los pequeños agricultores y campesinos sin tierra,**
- **Extensión y otros servicios: suministros de insumos, cobertura y acceso a ellos de los pequeños agricultores**
- **Medios y programas de capacitación para agricultores y funcionarios;**
- **Servicios de educación, salud, agua potable y medios de recreación,**
- **Servicios especiales, si los hay, para niños jóvenes y mujeres, e**
- **Instituciones de participación popular: características de su composición y liderazgo**

Para que estos campos sean operativos a los efectos de la evaluación del impacto deben expresarse en forma de indicadores: algunos de ellos, por lo menos, deben ser divisibles o "distribuibles" por sexo u otras categorías socioeconómicas con objeto de proporcionar una información específica sobre los cambios que experimentan las condiciones de los muy pobres, y de otros grupos desatendidos y postergados.

### ANÁLISIS COSTO BENEFICIO (ACB)

El ACB se basa en un principio muy simple: compara los beneficios y los costos de un proyecto particular y si los primeros exceden a los segundos, permite tener un elemento de juicio inicial que indica su aceptabilidad. Si, por el contrario, los costos superan a los beneficios, el proyecto debe ser, en principio, rechazado.

El ACB posibilita la evaluación de proyectos, determinando si son o no rentables, mediante la comparación de los flujos de beneficios y de costos que su implementación implica.

Para la identificación de los costos y beneficios del proyecto que son pertinentes para su evaluación, es necesario definir una situación base o situación sin proyecto, definiendo los costos y beneficios pertinentes del mismo.<sup>61</sup>

La evaluación puede ser realizada desde dos ópticas diferentes:

a) La privada que considera una unidad económica concreta, pudiendo ser esta un individuo, firma o empresa. A su vez tiene dos enfoques:

i) El de la evaluación económica que asume que todo el proyecto se lleva a cabo con capital propio y, por lo tanto, no se toma en cuenta el problema financiero.

ii) El de la evaluación financiera que diferencia el capital propio del prestado y permite determinar la rentabilidad del primero. El préstamo es considerado como ingreso, y los intereses y amortizaciones como costos financieros.

b) La social, en la que se considera a la sociedad en su conjunto (normalmente el país), o algún ámbito espacial definido dentro del mismo (región, provincia, etc.).

En la evaluación social de proyectos, los impuestos y subsidios se consideran como pagos de transferencia. Los impuestos son beneficios que el proyecto transfiere a la sociedad para que los tomadores de decisiones los inviertan de acuerdo a las prioridades vigentes. Alternativamente, los subsidios

<sup>61</sup>Fontaine, E. (1984) Evaluación Social de Proyectos, Ediciones Universidad Católica, Santiago, Chile. Pág. 27.

son un costo porque representan un sacrificio de recursos que realiza la sociedad para que el proyecto se implemente. En la evaluación privada, los impuestos son considerados como un costo y los subsidios como ingresos para el proyecto

En la evaluación social, los intereses del capital no se deducen del rendimiento bruto, dado que son parte de la rentabilidad global del capital incluidos los intereses que obtiene la sociedad en su conjunto. En la evaluación privada (financiera) los intereses pagados por el capital ajeno son costos y el reembolso del capital prestado se deduce antes de llegar a la corriente de beneficios

"Para la evaluación social interesa el flujo de recursos reales (de los bienes y servicios) utilizados y producidos por el proyecto. Para la determinación de los costos y beneficios pertinentes, la evaluación social definirá la situación del país con versus sin la ejecución del proyecto en cuestión. Así los costos y los beneficios sociales podrán ser distintos de los contemplados por la evaluación privada económica, porque

i) los valores (precios) de los bienes y servicios difieren del que paga o recibe el inversionista privado

ii) parte de los costos o beneficios que recaen sobre terceros (el caso de las externalidades o efectos indirectos)"<sup>64</sup>

Lo dicho en relación a las evaluaciones privada y social es aplicable también a los proyectos sociales<sup>65</sup>

Tanto en los proyectos económicos como en los sociales, junto con la evaluación social debe realizarse la evaluación privada, con la perspectiva individual. A partir de esta última, se determina la estructura de los incentivos que el proyecto debe ofrecer a sus participantes

Una evaluación social muy satisfactoria no sirve si los potenciales beneficiarios carecen de interés en participar en el proyecto. Tampoco tiene

<sup>64</sup>Op cit pag 28

<sup>65</sup>Ross, P. H.; Freeman, H. E. y Wright, S. R. 1979. Evaluación A Systematic Approach. Beverly Hills, Sage Publications pag 254

sentido un proyecto con una alta tasa de rentabilidad social, si los beneficiarios no pueden vivir con los ingresos que el proyecto genera

La evaluación social de proyectos, considera además los costos y beneficios secundarios, llamados también efectos indirectos o "externalidades" Ellos se producen como consecuencia del proyecto, pero fuera del ámbito en que éste se realiza y sin afectar a su población-objetivo

La existencia de externalidades hace que las evaluaciones social y privada difieran entre sí. Corresponden a los beneficios y los costos que el proyecto hace gravitar sobre terceros y que no se observan en el mismo

Los costos y beneficios secundarios pueden resultar de encadenamientos "hacia adelante" o "hacia atrás". Así un proyecto de desarrollo rural integrado que eleva la producción de cierto bien, aumenta la actividad de diversos agentes económicos vinculados al mismo y eleva simultáneamente sus ganancias. Estas resultan de los encadenamientos hacia adelante producidos por el proyecto y el adicional debe considerarse en los beneficios que este genera. También, deben incorporarse en el análisis aquellas actividades cuya producción disminuya a causa del proyecto

Por un lado, su inclusión puede revelar quienes van a resultar perjudicados y en qué medida, y también quiénes son los verdaderos o los más importantes beneficiarios del proyecto, dado que no siempre es la población-objetivo

#### ANÁLISIS COSTO EFECTIVIDAD (ACE)

Constituye una técnica analítica que compara los costos de un proyecto con los beneficios resultantes, no estando expresados en las mismas unidades de medida. Los costos son usualmente traducidos a unidades monetarias, pero los beneficios/efectos son vidas salvadas o cualquier otro tipo de objetivos relevantes. Cuando es difícil expresar los beneficios /efectos en inundados cuantitativos, basta expresarlos según su ordenamiento<sup>44</sup>

El ACE permite comparar el grado de eficiencia relativa, que tienen proyectos diferentes, para alcanzar los mismos objetivos. En forma similar, si existen formas alternativas de lograr los objetivos de un proyecto, puede

<sup>44</sup>Op cit

descubrirse la que resulta óptima, minimizando los costos para cierto nivel dado de logros, o maximizando los fines para un nivel de costos prefijados

#### Etapas del Análisis Costo Efectividad<sup>67</sup>:

A) Identificar con precisión los objetivos del proyecto (necesidad básica a satisfacer y los segmentos poblacionales que serán atendidos)

B) Traducir los objetivos en dimensiones, operacionales o metas (En la evaluación de procesos o de impacto, se establecen las condiciones que determinan diferentes grados en el logro de los objetivos, a partir de la consideración de sus dimensiones. De este modo, es posible introducir los cambios que requiera el proyecto para mejorar su eficiencia operativa)

C) Especificar las alternativas que serán evaluadas (Las alternativas resultan comparables sólo si se han homogeneizado previamente las unidades de producto lo que se relaciona con la calidad del servicio entregado. Lo primero, permite la medición comparativa, que exige iguales unidades de medida. Lo segundo, se vincula con las normas técnicas que hacen viable la obtención del objetivo perseguido)

D) Medir los recursos afectados en valor monetario

E) Medir el grado de logro de los objetivos (Los proyectos suelen tener objetivos centrales y complementarios. Asimismo existen efectos buscados y previstos (los objetivos) y por lo tanto positivos, y otros no buscados (positivos o negativos))

F) Comparar las alternativas (los distintos sistemas son comparados entre sí, utilizando sus relaciones costo-efectividad. Ellas resultan de dividir los costos (monetarios) por los efectos expresados en unidades de producto)

#### Limitaciones del Análisis Costo Efectividad

El ACE no permite comparar proyectos o programas con objetivos diferentes, a menos que se los homogeneice a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad de que generen resultados iguales

<sup>67</sup>Musto S. Análisis de la Eficiencia Metodología de la Evaluación de Proyectos Sociales de Desarrollo Madrid, Tecnos, pag. 126 - 129

## Capítulo IV

# PROPUESTA DE EVALUACIÓN

## TENANGO DEL VALLE

Tenango del Valle, pertenece a la cadena de pueblos prehispánicos que, enlazados con los actuales estados de Michoacán y de Hidalgo, formaban la ruta de la migración que llegaban al Valle de México, proveniente del norte y que más tarde sirvió a los aztecas en el viaje de regreso iniciado por Axayacatl en su vasto plan de conquista para asegurar la estabilidad de su imperio.

El municipio lleva oficialmente el nombre de Tenango del Valle. La cabecera, el de Tenango de Arista. Tenango puede considerarse una corrupción del nombre náhuatl Teotenanco o Teotenango, impuesto a este pueblo matlatzínca por sus dominadores mexicas.

En cuanto al significado del nombre Teotenanco, los estudios coinciden en que es una voz náhuatl que se deriva de **Teoti**, dios, sagrado, divino, **Tenamitl**, muralla, cerco, albarrada, y **Co**, en, y significa "en la muralla del dios o en las murallas divinas" (Orozco y Barrera) "en el recinto sagrado" (Remi Simeón). "Lugar sagrado amurallado" (García Payón) "en las murallas donde están los dioses" (Romero Quiroz), "en la muralla verdadera" (Piña Chan).

Con el decreto No 23 del 4 de febrero de 1847, se eleva el pueblo a la categoría de Villa y el 14 de Noviembre de 1861, se le da el nombre de Tenango de Arista, en homenaje a Don Mariano de Arista, destacado patriota que fue presidente de la república en 1848.

En Razón de los servicios prestados a la causa de la independencia, el 19 de Octubre de 1868 y por decreto No 85 de la Legislatura del Estado, se le concede a la municipalidad el título de Heroica.

El municipio de Tenango del Valle se encuentra localizado al sureste de la ciudad de Toluca, formando parte de los 121 municipios que integran el Estado de México.

### LIMITES DEL MUNICIPIO

Colinda al norte con el municipio de Calimaya y con el de Santa María Rayón; al sur con los municipios de Villa Guerrero y Tenancingo, al oeste con el

Xinantécatl (Nevado de Toluca) y el municipio de Toluca; al este con Joquicingo y al noreste con el municipio de San Mateo Texcalyacac

El municipio de Tenango del Valle cuenta con una extensión de 208 88 Km<sup>2</sup> y la mayor parte de la superficie es dedicada a las labores del campo, produciendo principalmente maíz, papa y chicharo.

La altura sobre el nivel del mar es de 2 600 metros

El municipio esta integrado por Delegaciones municipales (diez): San Pedro Zitepec, San Bartolomé Atlatahuca, San Miguel Balderas, San Pedro Tlanixco, Santa María Jajalpa, Santiaguito Coaxutenco, San Francisco Tepexozuca, San Francisco Putla, San Francisco Tetella y Santa Cruz Pueblo Nuevo, así como por ocho subdelegaciones las cuales son: San Isidro, La Haciendita, La Cooperativa, Acatzingo, El Zarzal, San Juan, Tepehuisco y la Isleta y por seis colonias (La Campesina, Santa Martha, Ojo de Agua, Santa Cecilia, La Joya y San Isidro)

#### CLIMA:

En términos generales, el clima del municipio es templado, con tendencia al frío, especialmente en la sección correspondiente al Valle de Toluca, con lluvias en verano y con heladas a fines de los meses de octubre a enero, siendo sus temperaturas medias anuales de 13.5°C\*\*

#### HIDROGRAFÍA:

En cuanto, al renglón de hidrografía del municipio, este cuenta con arroyos de caudal permanente, entre los que destacan Arrolio Grande, La Cieneguita, El zaguán, Dos Caminos, la Ciénega, Almoloya y la Cruces. Cuenta También con subterránea en distintas localidades, ascendiendo éstas últimas a 20. Existen, además 11 aprovechamientos superficiales

#### OROGRAFÍA:

La orografía del municipio está formada por estratificaciones que nacen del Xinantécatl. Así a los pies del Cerro Tetépetl se levanta la cabecera municipal.

\*\*Cfr. Trujillo Díaz Guadalupe: "Monografía Municipal de Tenango del Valle", Gobierno del Estado de México 1985.

hacia el sur se localiza el Xihuxtépetl (Monte Azul) que desde su parte oriental emerge hacia el norte la loma de San Agustín.

#### **RECURSOS NATURALES:**

Los suelos de la mayor parte del municipio son residuales, mismos que no muestran dificultades para el desarrollo de los asentamientos humanos, así como de actividades productivas.

El uso del suelo es predominantemente agrícola ya que de las 208 88 hectáreas que conforma la superficie del territorio, poco más de 11,250 (54%), se dedica fundamentalmente al cultivo del maíz (74% con respecto al total de la superficie cosechada), siguiendo su importancia los cultivos de chicharo, papa y avena con 615 hectáreas, 448 y 443 respectivamente. Para uso forestal, se destinan poco más de 7 000 hectáreas (33.4% del total de la superficie del municipio) de las que el 96% corresponde a bosques y el resto a superficie arbustiva.

Del total del suelo municipal sólo el 0.69% (145 hectáreas) se destinan a uso pecuario; 616 hectáreas (2.95%) es de uso urbano y más de 1,700 (8.40%) pertenece a otros usos que agrupa la industria, cuerpos de agua y suelo erosionado<sup>69</sup>.

#### **MINERALOGÍA:**

Debido a la textura del terreno, este es rico en minas de arena y de tepojal, variedad de tierra pomex que se utiliza en la construcción.

No se conocen yacimientos de minerales.

#### **INDUSTRIA:**

En el aspecto industrial se encuentran asentadas en este municipio fabricas de plásticos, cigüeñales, pinturas, embutidos, muebles y disolventes.

<sup>69</sup>Secretaría de Planeación y Finanzas. Panorama Socioeconómico 1993 Estado de México.

**COMERCIO:**

El comercio esta centrado principalmente, en tiendas de abarrotes, venta de bebidas alcohólicas, carnicerías, misceláneas y tortillerías. Es conocido a nivel regional el tianguis que se realiza los días jueves y domingos.

**POBLACIÓN:**

En la actualidad se cuenta con la presencia de grupos étnicos, que a pesar de su limitada existencia en el municipio (casi 200 habitantes de los grupos mazahua y otomí)<sup>70</sup>

Según el XI Censo General de Población y Vivienda, Resultados Definitivos, para 1990 Tenango del Valle cuenta con un total de 45.952 habitantes, que representan el 0.46% de la población del Estado, la cual para ascendía a 9'815,901 Es importante destacar que el total de moradores del municipio, el 60% son menores de 24 años

Para 1990, Tenango del Valle registraba una tasa anual de Crecimiento del 1.82% con respecto a 1980, en cuyo año se registraron 38,381 habitantes y un aumento de 2.81% anual en el transcurso de la década anterior, lo que refleja una disminución en la tasa de incremento de población que ha modificado el perfil demográfico del municipio, iniciando una tendencia a la estabilización

Si proyectamos la tasa de crecimiento a este año tendremos una población estimada de 51.768 habitantes y para el año 2000 serán aproximadamente 55,556

Actualmente, la pirámide de edades, nos muestra que el grupo de 0 a 4 años es el 13.03% del total de la población, y el de 5 a 9 el 13.42% el de 10 a 14 el 13.12%, el de 15 a 19 el 12.21% y el de 20 a 24 años el 10.07%, lo que significa que entre 0 y 24 años se ubica más del 61% de la población, lo que podríamos traducir en mayores requerimientos de escuelas, fuentes de empleo y áreas de esparcimiento entre otros aspectos

<sup>70</sup>Plan de Desarrollo de Tenango del Valle 1994 - 1996

Es importante señalar, que poco más del 30% de la población se concentra en la cabecera municipal, el resto encontrándose dispersa por todo el territorio municipal.

Como dato adicional, acotamos que del total de la población el 49.10% son hombres y 50.90% son mujeres.

#### ASPECTOS ECONÓMICOS

Con base en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 - 1999 y específicamente en la regionalización económica que el mismo documento observa, clasifica a Tenango del Valle dentro de la Región I con un carácter económico basado en la actividad agrícola.

La Población de 12 años y más, que es la que constituye la oferta de trabajo se estima en aproximadamente 32,000 personas, cifra que representa una proporción menor a la del Estado, y cuya estructura ocupacional refleja una escasa incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, mientras que la población estudiantil presenta una proporción menor a la de las mujeres en el hogar, que significa una menor permanencia de la población joven en el sistema educativo.

La población Económicamente activa, que es aquella que desempeña algún tipo de trabajo o lo busca, se estima en 12,471, aproximadamente el 39% de la oferta de trabajo.

Finalmente, se agregara que las principales actividades por sector para el municipio de Tenango del Valle y con base en la población ocupada, la más representativa es la agricultura con 5,408 trabajadores (el 44% del total de la población ocupada); después aparece la industria manufacturera que participa con el 15% (1,849 personas) con un total de 13 empresas instaladas en el parque industrial, y el comercio que considera el 12% (1,492 personas) con un total de 1,450 establecimientos registrados según datos existentes en la tesorería del municipio.

El Ayuntamiento esta organizado por medio de comisiones para atender asuntos de su competencia integrándose de la manera siguiente:

- Presidente Municipal:** Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito, Planeación y Desarrollo; Protección Civil
- Síndico:** Hacienda Municipal
- Primer Regidor:** Gobierno
- Segundo Regidor:** Fomento Económico
- Tercer Regidor:** Planeación, Ecología, Desarrollo Urbano, Obras y servicios Públicos
- Cuarto Regidor:** Administración y Promoción e Integración Social
- Quinto Regidor:** Fomento Económico
- Sexto Regidor:** Promoción e Integración Social
- Séptimo Regidor:** Administración
- Octavo Regidor:** Gobierno

La Administración del municipio se encuentra esquematizada en el organigrama.

La participación comunitaria que se da en el municipio es, principalmente por las siguientes organizaciones

Asociaciones de Padres de Familia

Clubes Deportivos

Comerciantes Organizados

Comunidades Agrarias

Juntas Vecinales

Organizaciones Religiosas

Partidos Políticos

## PLAN DE DESARROLLO DE TENANGO DEL VALLE 1994 - 1996

El Plan esta dividido en los siguientes partes:

1. Presentación
2. Introducción
3. Diagnóstico del municipio
4. Sistema municipal de centros de población
5. Demandas sociales
6. Objetivos programas y metas
7. Programación presupuestación
8. Instrumentación y evaluación
9. Anexos de la cartografía municipal
10. Bibliografía consultada

En la introducción da una explicación de para qué es el Plan, hace mención de que se realizó en base a las peticiones de campaña electoral y se basa en un acto de actividad democrática "en el Plan se precisan los problemas y definen soluciones más apremiantes a atender, considerándose las demandas expresadas por la propia comunidad del municipio como la base que ha configurado y determinado el diseño mismo del Plan".

En otro orden de ideas nos habla de la importancia que tiene la planeación para el desarrollo nacional y es por eso que hace mención a que el Plan Municipal se basó en los lineamientos marcados por el Plan Nacional de Desarrollo 1988 - 1994 y por el Plan de Desarrollo del estado de México 1993 - 1999.

---

<sup>71</sup>Gobierno del Estado de México, Ayuntamiento de Tenango del Valle, Plan de desarrollo de Tenango del Valle 1994 - 1996, pag. 3.

El segundo apartado hace una descripción genérica del Plan haciendo mención a cada uno de los capítulos que integran dicho documento, hace también mención a los antecedentes del municipio, estos antecedentes, son manejados por varios de los planes pasados diciendo exactamente lo mismo que los anteriores. Otro de los puntos, que también es mencionado en este apartado es el marco jurídico de la planeación, en donde hace un recuento de todos los artículos que dan ordenamiento a la planeación municipal.

Por lo que, se refiere a el diagnóstico del municipio está integrado por:

- a) El medio físico que es la localización del municipio, su división política, la superficie del municipio, su clima, hidrografía, orografía, flora y fauna
- b) Recursos naturales, donde nos hace mención de del tipo de uso que se le esta dando al suelo municipal
- c) Población: hace únicamente mención de algunos de los datos sacados del XI Censo General de población y Vivienda
- d) Aspectos económicos, al igual que el rubro anterior son puros datos sacados de los Censos Generales de población y Vivienda
- e) Retos municipales este punto esta dividido en

1) Retos políticos

Fortalecimiento de la vida democrática, hace mención de la necesidad de concientizar a la población de una participación activa en las acciones que se desarrollan en el municipio.

Fortalecimiento municipal: hace únicamente mención a la organización municipal por medio de un organigrama, hace también una leve referencia a los ingresos y egresos del municipio.

Administración y procuración de justicia: habla únicamente de la elaboración de los manuales de organización y de procedimientos;

Seguridad pública, derechos humanos y protección civil: hace mención al reducido cuerpo policiaco existente, así como a sus carencias y a la falta de algunas instituciones como son la Comisión de Derechos Humanos, el Cuerpo de bomberos, y los programas de protección civil.

Comunicación social: habla de que se cuenta con una unidad administrativa de captación de peticiones así como su control y seguimiento

## 2) Reto económico

Modernización agrícola, desarrollo de la ganadería y desarrollo forestal: hace mención de los principales productos agrícolas como la cantidad de hectáreas cultivadas, y del escaso desarrollo pecuario existente en el municipio.

Modernización industrial: hace mención de la cantidad de terreno, que se tiene en el parque industrial y solo se tienen habilitadas 13 empresas de ahí hace una invitación a la instalación de empresas bajo dos principios básicos

Modernización comercial: menciona que hay solo un rastro un mercado y que ambos son insuficientes

Modernización de la comunicación y modernización del transporte: por lo que se refiere a correos y telégrafos solo existen oficinas en la cabecera y teléfonos solo existen en tres localidades

Fomento al turismo: menciona la falta de difusión de los lugares turísticos que se tienen así como de su arquitectura del siglo XVI y XVII.

## 3) Reto social

Educación: describe la necesidad de la ampliación y mejoramiento de la infraestructura con la que se cuenta así como el déficit de aulas y la falta de equipamiento en lo referente a la educación para adultos.

**Cultura y arte:** hace mención a la falta de espacio para el desarrollo de actividades de esta índole

**Agua potable y saneamiento:** señala en este rubro el porcentaje de cobertura que se tiene

**Vivienda:** todos los datos de este apartado los obtiene de XI Censo General de Población y Vivienda

**Salud, asistencia y seguridad social:** hace una recapitulación de las instituciones, clínicas consultorios y médicos existentes en el municipio, haciendo énfasis en la escasez de estos en la parte rural del municipio

**Protección al ambiente:** nos indica la contaminación existente en los mantos freáticos arroyos superficiales y a la irracional explotación de los recursos naturales

**Electrificación:** cuenta con energía eléctrica el 95% del municipio y con alumbrado público el 70% pero con serios problemas para su adecuado funcionamiento

**Desarrollo regional y urbano y regularización de la tenencia de la tierra:** lo que se busca es la regularización y regulación de la tenencia de la tierra, para incorporar a las zonas irregulares al régimen legal y de tributación establecidos.

**deporte y recreación:** indica la marcada inexistencia de espacios para la difusión de la cultura, para el esparcimiento y recreación, así como para la práctica deportiva

**Grupos étnicos:** hace hincapié a las prioridades que se dará para la atención de demandas de estos grupos para incrementar su calidad de vida en forma permanente

**Desarrollo integral de la familia:** señala como principales problemas la del niño maltratado, el de los ancianos en total o parcial abandono y la mujer maltratada así como la falta de campañas para lograr una adecuada planificación familiar.

Por lo que, se refiere al sistema municipal de centros de población el plan considera programas y acciones que permiten equilibrar el desarrollo de este sistema municipal, de centros de población para lograr más justicia social y mayor equilibrio en las localidades del municipio.

El quinto capítulo es el referente a las **demandas sociales** las cuales fueron clasificadas de acuerdo a un listado previamente elaborado por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, la cual consta de 24 rubros que son:

Agua Potable

Drenaje

Disposición de Desechos Sólidos

Parques - Jardines

Panteones

Pavimentación

Abasto - Mercado

Alumbrado Público

Caminos

Agropecuaria

Educación

Cultura

Deporte

Ecología

Asistencia Social

Salud

**Empleo**

**Justicia**

**Transporte y Comunicaciones**

**Seguridad Pública y Protección Civil**

**Vivienda**

**Turismo**

**Administración y Gestión**

**Catastro**

Durante la campaña se obtuvieron 155 distintas peticiones de las cuales el 20% corresponde al rubro de educación, el 8% son referentes a drenaje y alcantarillado, el 7.2% lo componen las referentes a caminos, otro porcentaje similar lo ocupan las referentes a espacios para las prácticas deportivas y recreativas, por lo que se refiere al servicio de electrificación se obtuvieron 6.6%, los temas que siguieron fueron Administración Pública, pavimentación, alumbrado público, disposición de desechos sólidos, programas de asistencia social, agua potable, salud, ecología

Por último se representan el total de peticiones por localidad.

El punto seis, se analizará con más detalle ya que en el se hablan de los Objetivos, Programas y Metas y para fines del presente trabajo, este punto es el que nos dará la pauta para poder realizar una metodología de evaluación

Por lo que, respecta a los objetivos programas y metas las tiene divididas en Reto Político, Reto Económico y Reto Social al igual que los puntos anteriormente mencionados.

Los objetivos que se plantea como Políticos son:

- ◆ Mantener el diálogo con partidos políticos y organizaciones sociales preocupadas por la vida municipal.

- ◆ **Hacer respetar la voluntad general**
- ◆ **Instrumentar programas de mejoramiento administrativo.**
- ◆ **Evaluar permanentemente el Plan de Desarrollo Municipal**
- ◆ **Modernización y Profesionalización del cuerpo de seguridad pública**
- ◆ **Diseñar, operar y evaluar el Sistema Municipal de Protección Civil**
- ◆ **Elaborar e instrumentar reglamentos para la optima ejecución de tareas públicas.**
- ◆ **Garantizar y fortalecer la coordinación con las autoridades de los gobiernos federales y estatales**
- ◆ **Propiciar y consolidar la participación ciudadana**

#### **Programas y Metas**

#### **Programa Estratégico Fortalecimiento de la Vida Democrática**

#### **Programas Municipales**

- **Participación Ciudadana.**

#### **Metas:**

- **Consolidar la participación ciudadana en la toma de decisiones e incorporarla a la administración pública municipal.**
- **Respetar la discrepancia y la crítica consultiva**
- **Proponer al gobierno estatal medidas legales que permitan la participación abierta y organizada de las organizaciones ciudadanas en general**
- **Preservación del Estado de Derecho.**
- **Respetar los partidos políticos y la consolidación de las instituciones electorales.**

- Cumplir con la normatividad

Programa Estratégico Fortalecimiento Municipal

- Mejoramiento Administrativo
  - Adquirir equipo de computo
  - Remodelación del palacio municipal
  - Elaboración, control, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal
    - Elaboración General del Manual de Organización
  - Mejorar los sistemas de Recaudación y hacienda municipal.
  - Capacitar permanentemente al servidor público municipal.

Programa Estratégico Seguridad Pública, Derechos Humanos y Protección

Civil

- Seguridad Pública
  - Incrementar a 50 el número de elementos del Cuerpo de Seguridad Pública Municipal.
  - Incrementar a 12 el número de patrullas y equiparlas con sistema efectivo de intercomunicación
  - Mejorar las instalaciones que ocupa la Comandancia Municipal.
  - Equipar adecuadamente a los efectivos de seguridad pública, así como capacitarlos e adiestrarlos permanentemente.
- Derechos Humanos
  - Constituir y vigilar el adecuado funcionamiento de la Comisión Municipal de Derechos Humanos

- Mantener en adecuadas condiciones de seguridad y de higiene la cárcel municipal.
- Protección Civil.
- Instrumentar y operar el Sistema Municipal de Protección Civil.

Programa : Administración y Procuración de Justicia

- Reglamentación Municipal
- Elaboración d3 15 reglamentos municipales.

Programa Estratégico Comunicación Social

- Comunicación y Gestión Social
- Diseñar, instrumentar y evaluar procedimientos para el seguimiento de las demandas sociales
- Instrumentar la unidad administrativa denominada Contraloría Social.

**Reto Económico:**

**Objetivos**

- ◆ Incrementar la calidad de vida y propiciar el arraigo en la actividad del trabajo del campo de Tenango del Valle.
- ◆ Promover la creación de agroindustrias.
- ◆ Conservar y vigilar la actual superficie destinada al recurso forestal.
- ◆ Promover campañas de reforestación
- ◆ Ampliar hasta donde sea posible la superficie de uso forestal.
- ◆ Apoyar y promover la inversión industrial.
- ◆ Propiciar el abasto oportuno de los productos de primera necesidad.

- ◆ Coadyuvar con el gobierno federal y estatal en la lucha contra la inflación y el abasto en las zonas rurales.
- ◆ Optimizar los servicios del rastro
- ◆ Promover la difusión de los sitios turísticos, principalmente, la zona arqueológica y los templos.
- ◆ Promover ante las autoridades correspondientes un sistema de carreteras que comuniquen eficazmente las localidades.
- ◆ Promover ante la población obras de comunicación.
- ◆ Mejorar los caminos existentes
- ◆ Construir guarniciones y banquetas en las localidades donde más se requieran.

#### Programas y Metas

##### Programa Estratégico Modernización Agrícola y Desarrollo de la Ganadería

- Fomento Agrícola y Ganadero
  - Apoyar al sector agrícola y ganadero en la venta de sus productos.
  - Apoyar al sector agropecuario para la obtención de créditos, maquinaria agrícola, semilla, capacitación técnica y compra de ganado.
  - Crear infraestructura de riego en las partes más necesitadas del municipio.
  - Construcción de bodegas para productos agrícolas

##### Programa Estratégico Desarrollo Forestal

- Fomento Forestal
  - Sembrar por lo menos 100,000 arboles y la creación de un vivero municipal.

#### Programa Estratégico Modernización Industrial

- Promoción y fomento Industrial
- Promover la ocupación total del parque industrial
- Propiciar la ocupación de la mano de obra del municipio en la región.

#### Programa Estratégico Modernización Comercial

- Promoción de la Actividad Comercial
- Reconstrucción del rastro municipal
- mantener en condiciones de operación el mercado.
- Construcción de un mercado más en el municipio

#### Programa Estratégico Fomento al Turismo

- Promoción Turística
- Organizar anualmente una feria que rescate las tradiciones y costumbres del municipio
- Promocionar permanentemente los sitios de atracción turística del municipio

#### Programa Estratégico Modernización de las Comunicaciones y Modernización del Transporte

- Apoyo a las Comunicaciones y Transportes:
- Construcción de un puente vehicular.
- Construcción de una central camionera.
- Instalación de por lo menos 12 teléfonos públicos y una agencia postal más una oficina de telégrafos.
- Construcción y mantenimiento de la red de caminos vecinales.

- Adquisición de una motoconformadora.

#### **Reto Social**

##### **Objetivos:**

- ◆ Ampliar la infraestructura física que en materia educativa se requiere para el municipio
- ◆ Promover y garantizar el acceso al servicio educativo a los grupos marginados
- ◆ Edificar nuevos espacios para la difusión de la cultura y la expresión del arte.
- ◆ Promoción y conservación de los valores culturales y artísticos del municipio
- ◆ Incrementar la infraestructura en materia de salud
- ◆ Incrementar los servicios médicos a toda la comunidad.
- ◆ Garantizar el servicio médico a toda la población
- ◆ Realizar programas y acciones encaminados al mejoramiento de la vivienda
- ◆ Ampliar, mejorar y mantener en buen estado los sistemas de captación conducción y distribución de agua potable
- ◆ Ampliar las redes de drenaje y alcantarillado.
- ◆ Promover la participación ciudadana en las obras.
- ◆ Generar una cultura que promueva y conserve el entorno natural.
- ◆ Promover la reforestación intensa de la zona boscosa del municipio.
- ◆ Construir redes de drenaje
- ◆ Ampliar y eficientar los servicios de limpieza.

- ◆ Evitar el crecimiento y proliferación de tiraderos a cielo abierto.
- ◆ Incrementar la supervisión y vigilancia en materia de disposición final de desechos sólidos.
- ◆ Ampliar el servicio de alumbrado público a quienes mas urgencia tengan.
- ◆ Apoyar a la participación ciudadana en la gestión de alumbrado público y electrificación ante las diferentes dependencias
- ◆ Ordenar el desarrollo urbano
- ◆ Delimitar con precisión las zonas agrícolas
- ◆ Operar un eficiente servicio de panteones
- ◆ Apoyar las acciones de regulación y regularización de la tenencia de la tierra.
- ◆ Construir, ampliar y/o habilitar espacios para las práctica deportiva y el desarrollo de actividades recreativas
- ◆ Conservar y difundir la cultura de los grupos étnicos
- ◆ Garantizar a los grupos étnicos educación, salud, y acercara a ellos la administración pública
- ◆ Apoyar la incorporación de los discapacitados.
- ◆ Dará apoyos a los grupos desprotegidos
- ◆ Procurar llevar acabo acciones concretas en materia nutricional fundamentalmente a la población infantil

#### Programas y Metas

##### Programa Estratégico Educación

- Reacondicionamiento del plantel educativo:
- Rehabilitación de todos los planteles educativos.

- Construcción de 60 aulas de diversos niveles.
- Equipamiento de planteles educativos:
- Realizar entrega de mobiliario y equipo a los planteles educativos.

#### Programa Estratégico Cultura y Arte

- Mejoramiento de la infraestructura para la difusión de la Cultura y el Arte:
- Construcción de la casa de la cultura
- Techado de auditorio de usos múltiples en la comunidad de Santiaguito Cuaxustenco

#### Programa Estratégico Agua y Saneamiento

- Introducción, ampliación y mejoramiento de las redes de agua potable, drenaje y alcantarillado
- Ampliar y fortalecer la cobertura del servicio de agua potable.
- Construcción de una planta de tratamientos de aguas negras.
- Cubrir la demanda de servicio en cuando menos el 90% en la cabecera y el 50% en el resto de las comunidades
- Mantener el buen funcionamiento de las redes de drenaje y alcantarillado.

#### Programa Estratégico Vivienda

- Promoción de la Vivienda
- Apoyar las acciones de construcción y mejoramiento de la vivienda rural.

#### Programa Estratégico Salud, Seguridad y Asistencia Social

- Mejoramiento de la infraestructura de Salud y Asistencia Social:
- Promover y gestionar la infraestructura de cuatro clínicas rurales.

- Equipar los centros de salud del municipio
- Adquirir una ambulancia equipada.
- Construir seis lecherías liconsa
- Construcción de la perrera municipal.

Programa Estratégico: Protección al medio Ambiente

- Rehabilitación Mantenimiento y Conservación de Parques y Jardines:
  - Rehabilitar la alameda municipal.
  - Rehabilitar la Plazuela de San Pedrito.
  - Mantener y mejorar los nueve parques y jardines existentes
  - Adquirir equipo y protección al ambiente.

Programa Estratégico: Electrificación

- Ampliación y mejoramiento del servicio de Electrificación y Alumbrado Público:
  - Concluir el trabajo de alumbrado público en la cabecera municipal.
  - Introducir alumbrado publico en las localidades estratégicas del municipio.

Programa Estratégico Desarrollo Regional y regularización de la tenencia de la tierra

- Planeación y ordenamiento del Desarrollo Urbano:
  - Elaboración del Plan de Desarrollo Urbano.
  - Rehabilitación de vialidades.
  - Adquisición de un camión de volteo y un compactador de basura.

- **Construcción de guarniciones y banquetas.**
- **Mantenimiento y conservación de los once panteones del municipio.**
- **Regulación y Regularización de la Tenencia de la Tierra:**
  - **Apoyar la regularización de la tenencia de la tierra.**
  - **Con gobierno Federal y Estatal participar en las tareas de regulación del uso del suelo**

#### Programa Estratégico Deportes y Recreación

- **Mejoramiento y Ampliación de los Espacios Deportivos**
  - **Conclusion de las Unidades Deportivas de Atlaltlahuca**
  - **Construcción de 12 Canchas deportivas en todo el municipio.**
  - **Conclusion de la ciudad deportiva de Santiaguito Cuaxustenco**

#### Programa Estratégico Grupos Étnicos

- **Conservación y Difusión de las Costumbres y Cultura de los Grupos Étnicos**
  - **Procurarles los servicios públicos la educación y la salud en general.**
  - **Fomentar el arraigo a su lengua costumbres y tradiciones.**

#### Programa Estratégico Desarrollo Integral de la Familia

- **Ampliación de la Infraestructura de Servicios del DIF Municipal:**
  - **Poner en operación la casa de la tercera edad.**
  - **Construcción del centro de desarrollo infantil.**
  - **Creación de la funeraria municipal**

El séptimo punto, nos habla de la Programación Presupuestación en tres formatos en los que se encuentra en forma mas detallada las acciones que se llevarán a cabo a lo largo de la gestión administrativa 1994 - 1996.

En el primero de los formatos, se presenta en forma resumida la situación actual, objetivos y la vinculación con las acciones del Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 - 1999 por cada uno de los programas a realizar.

El segundo formato, titulado Localización de Actividades y Fuentes de Financiamiento por Programas, se asocia a cada programa con a la actividad concreta con la que se da cumplimiento, especificando los siguientes datos si la acción es de nueva creación o remodelación, la localidad en la que se propone su realización, el número de posibles beneficiarios directos, el monto de recursos estimados como mínimo necesarios por cada actividad y la fuente de financiamiento.

El tercer formato, Metas Operativas Anuales por programa especifica el avance física financiero por año de cada una de las actividades que se realiza.

Por lo que se refiere al capítulo octavo "Instrumentación y Evaluación" hace referencia a la necesidad de diseñar y ejecutar el procedimiento que asegure un efectivo sistema de control y seguimiento de las actividades estipuladas en el Plan de Desarrollo por medio de los siguientes órganos la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, las Unidades Administrativas de Coordinación de Control y Gestión Social, la Dirección de Planeación, Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, las autoridades municipales auxiliares y además de las organizaciones sociales más representativas de la comunidad.

Por lo que se refiere a los anexos de la cartografía municipal consta de los mapas de: Integración municipal que muestra la colindancia del municipio, la ubicación de sus principales localidades, los dos siguientes muestran la Orografía e Hidrografía del municipio, el cuarto mapa nos muestra el uso del suelo, el quinto las áreas geostatísticas básicas urbanas, y el sexto principales localidades y caminos.

**INDICADORES GENERALES DE TENANGO DEL VALLE****POBLACIÓN**

Según el Censo General de Población y Vivienda de 1990 el municipio cuenta con un total de 45,952 habitantes y una tasa estimada de crecimiento del 1.8%.

Proyectando con esos datos la población se puede estimar los siguiente datos con el supuesto de que no variará la tasa de crecimiento

Año	Población estimada
1991	46,779
1992	47,772
1993	48,580
1994	49,454
1995	50,853
1996	51,768
1997	52,699
1998	53,647
1999	54,573
2000	55,556

Población total: 45,952

Grupo de Edad	Habitantes	%
Menores de una año	1,131	2.48
de un año	959	2.08
de dos años	1,283	2.78
de tres años	1,301	2.82
de cuatro años	1,322	2.87
5 - 9 años	6,173	13.42
10 - 14 años	6,038	13.12
15 - 19 años	5,816	12.21
20 - 24 años	4,832	10.07
25 - 29 años	3,610	7.84
30 - 34 años	2,876	6.25
35 - 39 años	2,309	5.15
40 - 44	1,812	3.93
45 - 49	1,534	3.33
50 - 54	1,347	2.92
55 - 59	1,069	2.32
60 - 64	879	1.91
65 - 69	625	1.35
70 - 74	419	0.91
75 - 79	351	0.78
80 - 84	252	0.54
85 y más años	282	0.61
No especificado	72	0.15

La densidad de población estimada para el presente año es de 247 personas por Kilómetro cuadrado

Distribución de la Población por Localidad:

No.	Localidad	Población	%
1	Acatzingo	33	.07
2	Atlatlahuca	3,570	7.76
3	Cabecera Municipal	14,148	30.78
4	Colonia Azteca	304	.66
5	El Coloso	913	1.98
6	La Cooperativa	56	.12
7	La Haciendita	257	.26
8	La Herradura	398	.86
9	La Laguna	68	.14
10	Loma San Jaquin	31	.06
11	Monte Calvario	909	1.97
12	San Francisco Putla	1,961	4.26
13	San Francisco Tepexoxuca	2,371	5.15
14	San Francisco Tetetla	1,055	2.30
15	San Isidro	293	.63
16	San José 2	68	.14
17	San José Herrera	37	.07

18	San Miguel Balderas	2,980	6.48
19	San Pedro Tlanixco	3,336	7.26
20	San Pedro zictepec	4,243	9.23
21	San Román	118	25
22	Santa Cecilia	57	12
23	Santa Cruz Pueblo Nuevo	1,005	2.18
24	Santa María Jajalpa	4,046	8.80
25	Santiaguito	59	12
26	Santiaguito Coaxustenco	3,552	7.72
27	Tepehuisco	68	14
28	Otras	16	03

**Población Económicamete Activa por Ocupación**

Población	Número	%
Ocupados	12,162	38.76
Desocupados	309	0.98
Hogar	11,028	35.14
Estudiantes	5,337	17.01
Otros	2,543	8.10

Fuente: Panorámica Socioeconómica del Estado de México G.E.M 1993

**Distribución de la Población Económicamete Activa**

(Sin incluir los no Especificados)

Actividad	Industri al	Servicios	Agriola	Total
Profesionales y Técnicos	60	796	6	682
Funcionarios y Oficinistas	100	319	2	421
Comerciantes	117	1,347	11	1,745
Trabajadores Agrícolas	17	16	5,348	5,381
Trabajadores Industriales	2,042	395	13	2,450
Ser. Públi y Personales	12	182	3	197

Otros	207	585	25	817
<b>Total</b>	<b>2555</b>	<b>3,640</b>	<b>5,408</b>	<b>11,603</b>

Fuente: Panorámica Socioeconómica del Estado de México G.E.M. 1993

**Población Económicamente Activa por Localidad**

Localidad	Población Total	PEA	PEI	PO	PO Sector Primario	PO Sector Secundario	PO Sector Tercario
<b>Cabeceza Municipal</b>	<b>14,148</b>	<b>4,101</b>	<b>5,542</b>	<b>3,975</b>	<b>785</b>	<b>925</b>	<b>2,067</b>
Acatzingo	33	8	18	8	3	0	1
Atlatlahuca	3,570	813	1,309	805	496	128	155
Colonia Arteca	304	73	99	73	67	3	2
El Coloso	913	213	323	270	95	60	31
La Cooperativa	56	22	21	22	19	5	0
La Hacienda	257	63	93	60	36	18	3
La Herradura	398	106	161	92	51	31	5
La Laguna	68	19	21	16	14	0	1
Loma San Joaquín	31	9	11	9	5	1	3
Monte Calvario	909	258	291	254	78	92	58
San Francisco Putla	1,961	551	796	537	377	67	64
San Fco Tepecoxuca	2,371	688	842	683	456	76	143
San Francisco Teteltla	1,055	266	427	266	118	83	46
San Isidro	293	75	100	70	32	14	16
San José 2	68	15	20	14	5	3	5
San José Herrera	37	11	11	11	7	1	3
San Miguel Balderas	2,980	888	1,029	884	622	67	139
San Pedro Tlanixco	3,336	773	1,257	750	586	80	64
San Pedro zictepec	4,243	1,127	1,524	1,094	379	497	186
San Román	118	30	42	30	27	1	0
Santa Cecilia	57	15	21	15	5	1	0
Santa Cruz Pueblo N	1,005	248	362	241	188	16	35
Santa María Jajalpa	4,046	1,126	1,578	1,088	656	79	292
Santiagourto	59	13	26	13	7	4	2
Santiagourto Coaxustenco	3,552	945	1,480	930	284	302	319
Tepehursco	68	11	24	11	10	0	0
Otras Localidades	18	4	6	4	3	1	0
<b>Totales</b>	<b>45,952</b>	<b>12,471</b>	<b>17,934</b>	<b>12,162</b>	<b>5,408</b>	<b>2,555</b>	<b>3,640</b>

Población Económicamente Activa por Sector de  
Actividad según Grupos de Ingreso

Actividad	P. O.	No Recibe ingreso	Hata 50% de un S. M.	más de un 50% y menor e un S. M.	un Salario Mínimo	Más de 1 M. e 2 M. S. M.	Més de 2 S. de 3 S. M.	Más de 3 M. y hasta 5 S. M.	Más de 5 S. M.	No especi- ficado
Agric. ganad. caza y pesca	5408	1 095	007	502	30	2,300	126	40	87	468
Minera	18	0	2	1	2	7	3	0	2	1
Ext. de Petróleo y Gas	5	0	1	0	0	2	1	1	0	0
Industria Manufacturera	1 649	47	170	147	53	785	357	108	81	91
Electricidad y agua	209	0	8	2	2	85	70	24	5	3
Construcción	474	7	50	23	10	179	125	36	19	25
Comercio	1 402	132	124	128	37	475	178	130	125	163
Transporte y comunicaciones	251	6	24	22	6	90	59	74	46	25
Ser. Financieros	18	0	1	0	0	3	8	2	4	0
Admón. Públ. y Defensa	218	2	18	30	5	79	36	27	0	13
Ser. Com. y Soc.	774	10	58	32	8	264	158	102	42	62
Ser. Prof. y Tecn.	80	4	7	7	1	24	13	7	9	6
Ser. de Resto y Hoteles	133	7	14	11	1	38	14	14	16	18
Ser. Para. y Mant.	571	15	90	108	4	178	75	35	26	40
No Especificados	559	64	43	34	4	105	51	21	13	224
Totales	12,162	1,382	1,226	1,137	161	4,669	1,323	621	485	1,131

## SUELO

Tipo De Suelo	Uso del Suelo	
	Hectáreas	% con respecto al total del Municipio
Agrícola	11,275	54
Forestal	7,098	33.8
Pecuario	145	.7
Urbano	616	3
Otros (industrial, cuerpos de agua, y suelo erosionado)	1,754	8.5

Fuente: secretaria de Planeación y Finanzas. Panorámica Socioeconómica 1993. Estado de México G E M p. 421

<b>11,275 agrícola</b>		
6,088.5	54%	cultivo de maíz
2,119	18.7%	cultivo de chicharo
1,541.6	13.8%	cultivo de papa
1,525.9	13.5%	cultivo de avena
<b>7,098 forestal</b>		
6,814.1	96%	bosque
283.9	4%	superficie arbustiva

En materia de tenencia de la tierra los suelos de carácter éjida ocupan 5180 hectáreas y 11,462 son comunales, mientras que la propiedad privada considera poco más de 400 hectáreas.<sup>72</sup>

#### AGRICULTURA

##### Producción Sector Agropecuario

NO	Producto Agrícola	cantidad/hectáreas
1	<b>Cereales</b>	<b>8,428.9</b>
	Avena en grano	443.0
	Cebada en grano	54.0
	Maíz	7,931.3
2	<b>Industriales</b>	<b>1.5</b>
	Maguey	1.5
3	<b>Legumbres</b>	<b>892.1</b>
	Chicharo	615.4
	Frijol	0.2
	Haba	276.5
	<b>Hortalizas</b>	<b>885.7</b>
4	Cebolla	2.3
	Lechuga	90.7
	Papa	447.6
	Zanahoria	265.0
	otros	80.1
	<b>Forrajes</b>	<b>126.1</b>
5	Alfalfa	8.5
	Avena forrajera	669.9

<sup>72</sup>Plan de Desarrollo de Tenango del Valle 1994 - 1996

	Cebada forrajera	1.4
	Maiz forrajero	49.3
6	<b>Frutales</b>	<b>108.3</b>
	Aguacate	56.3
	Cirueta	0.5
	Durazno	4.7
	Manzano	46.8
7	<b>Flores</b>	<b>232.0</b>
	Nube	114.9
	Otras	117.1

Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas "Información para la Administración Municipal" G.E.M. 1993

#### Actividad Pecuaria de Tenango del Valle y su

##### Participación en lo Estatal

GANADO/ESPECIE	TOTAL	% DEL ESTADO
Bovino	4,737	0.72
Porcino	6,439	0.99
Ovino	18,804	2.39
Caprino	516	0.29
Equino	2,446	0.98
Gallinas	48,455	0.39
Guajolotes	2,849	0.44
Otras Aves	6,672	0.78
Colmenas	1,427	1.21
Conejos	3,357	0.88

Fuente: Gobierno del Estado de México "Panorámica Socioeconómica 1993"  
G.E.M. pag. 421

**Abasto:**

Existen 12 establecimientos destinados al abasto popular entre los que destacan:

un almacén rural

10 tiendas campesinas

3 lecherías LICONSA

**TRANSPORTE**

El transporte público se encuentra constituido por taxis y autobuses de pasajeros de 6 diferentes líneas concesionadas .

El parque esta integrado por .

2, 000 autos particulares.

300 autos públicos

1,700 entre camionetas y camiones.

**Educación**

Hay aproximadamente 15,000 alumnos en 86 escuelas, conformados en 570 grupos y bajo la tutela de más de 650 maestros.

25 escuelas son para educación preescolar.

40 escuelas para la educación básica.

18 escuelas para la media básica.

3 escuelas de educación media superior.

Hay un analfabetismo del 7% aproximadamente.

### **AGUA POTABLE**

De las 19 localidades que componen el municipio la dotación de agua la reciben de la siguiente manera.

8 reciben el servicio de manera completa.

6 en forma parcial

5 carecen de este vital líquido

No existe sistema de alcantarillado en el municipio

### **VIVIENDA**

De acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda en 1990 el municipio contaba con 8. 470 viviendas con un índice de ocupación de 5.42 moradores

14.4% no contaba con agua entubada

25% sin drenaje

5% no cuenta con electricidad

### **SALUD ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL**

Se cuenta con :

una clínica hospital con 18 consultorios en la cabecera municipal.

Ocho clínicas rurales con 12 consultorios en diferentes localidades.

Una clínica particular.

Una clínica del IMSS

Seis consultorios privados.

35 médicos aproximadamente.

## **GUÍA PARA EL TRABAJO DE CAMPO**

El proceso de evaluación de los programas y acciones del Plan de desarrollo municipal debería ser una práctica frecuente que permita identificar los logros, avances e impactos generados por cada uno de ellos

Una de las acciones complementarias a este tipo de investigación, que ofrece información real y objetiva, es la relativa al trabajo de campo y se lleva a cabo fundamentalmente para corroborar los avances de los distintos programas, o bien, el impacto que han generado en las condiciones de vida de los beneficiarios.

Esta última parte se dividirá en dos segmentos importantes

La primera, propone un esquema metodológico general y flexible para la realización del trabajo de campo, tomando en cuenta las condiciones que pueden presentarse en cada contexto, además de ofrecer algunas consideraciones que deberán tenerse en cuenta cuando se lleve a cabo este trabajo

La segunda, parte del documento se refiere a las técnicas e instrumentos más recomendables para la realización del trabajo de campo, a través de las cuales es posible obtener la información actual en relación a los programas y acciones que se realizan

Estas técnicas son la entrevista y la observación, se menciona en que consiste cada una de ellas y los instrumentos de uso más común, posteriormente se dan algunas recomendaciones relacionadas con su aplicación.

Finalmente, se incluye una breve autoevaluación cuyo propósito es valorar hasta dónde se comprendió el contenido de esta guía.

### **TÉRMINOS DE REFERENCIA**

El Plan de Desarrollo Municipal está constituido por programas y acciones que tiene su origen en el esfuerzo por concertar soluciones viables y factibles a los problemas de orden social que aquejan a los habitantes del municipio de Tenango del Valle.

A su vez se plantea los siguientes objetivos:

- ◆ Mantener el diálogo con partidos políticos y organizaciones sociales preocupadas por la vida municipal.
- ◆ Hacer respetar la voluntad general.
- ◆ Instrumentar programas de mejoramiento administrativo
- ◆ Evaluar permanentemente el Plan de Desarrollo Municipal
- ◆ Modernización y Profesionalización del cuerpo de seguridad pública
- ◆ Diseñar, operar y evaluar el Sistema Municipal de Protección Civil
- ◆ Elaborar e instrumentar reglamentos para la óptima ejecución de tareas públicas
- ◆ Garantizar y fortalecer la coordinación con las autoridades de los gobiernos federales y estatales
- ◆ Propiciar y consolidar la participación ciudadana.
- ◆ Incrementar la calidad de vida y propiciar el arraigo en la actividad del trabajo del campo de Tenango del Valle.
- ◆ Promover la creación de agroindustrias
- ◆ Conservar y vigilar la actual superficie destinada al recurso forestal.
- ◆ Promover campañas de reforestación
- ◆ Ampliar hasta donde sea posible la superficie de uso forestal.
- ◆ Apoyar y promover la inversión industrial
- ◆ Propiciar el abasto oportuno de los productos de primera necesidad.
- ◆ Coadyuvar con el gobierno federal y estatal en la lucha contra la inflación y el abasto en las zonas rurales.
- ◆ Optimizar los servicios del rastro

- ◆ Promover la difusión de los sitios turísticos, principalmente la zona arqueológica y los templos.
- ◆ Promover ante las autoridades correspondientes un sistema de carreteras que comuniquen eficazmente las localidades.
- ◆ Promover ante la población obras de comunicación.
- ◆ Mejorar los caminos existentes
- ◆ Construir guarniciones y banquetas en las localidades donde más se requieran
- ◆ Ampliar la infraestructura física que en materia educativa se requiere para el municipio
- ◆ Promover y garantizar el acceso al servicio educativo a los grupos marginados
- ◆ Edificar nuevos espacios para la difusión de la cultura y la expresión del arte.
- ◆ Promoción y conservación de los valores culturales y artísticos del municipio.
- ◆ Incrementar la infraestructura en materia de salud.
- ◆ Incrementar los servicios médicos a toda la comunidad
- ◆ Garantizar el servicio médico a toda la población
- ◆ Realizar programas y acciones encaminados al mejoramiento de la vivienda
- ◆ Ampliar, mejorar y mantener en buen estado los sistemas de captación conducción y distribución de agua potable.
- ◆ ampliar las redes de drenaje y alcantarillado.
- ◆ Promover la participación ciudadana en las obras.

- ◆ **Generar una cultura que promueva y conserve el entorno natural.**
- ◆ **Promover la reforestación intensa de la zona boscosa del municipio.**
- ◆ **Construir redes de drenaje**
- ◆ **Ampliar y eficientar los servicios de limpieza**
- ◆ **Evitar el crecimiento y proliferación de tiraderos a cielo abierto**
- ◆ **Incrementar la supervisión y vigilancia en materia de disposición final de desechos sólidos.**
- ◆ **Ampliar el servicio de alumbrado público a quienes mas urgencia tengan.**
- ◆ **Apoyar a la participación ciudadana en la gestión de alumbrado público y electrificación ante las diferentes dependencias**
- ◆ **Ordenar el desarrollo urbano**
- ◆ **Delimitar con precisión las zonas agrícolas.**
- ◆ **Operar un eficiente servicio de panteones**
- ◆ **Apoyar las acciones de regulación y regularización de la tenencia de la tierra**
- ◆ **Construir, ampliar y/o habilitar espacios para las practica deportiva y el desarrollo de actividades recreativas**
- ◆ **Conservar y difundir la cultura de los grupos étnicos.**
- ◆ **Garantizar a los grupos étnicos educación, salud, y acercara a ellos la administración pública**
- ◆ **Apoyar la incorporación de los discapacitados**
- ◆ **Dará apoyos a los grupos desprotegidos.**
- ◆ **Procurar llevar acabo acciones concretas en materia nutricional fundamentalmente a la población infantil.**

En congruencia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal a efecto de lograr una adecuada instrumentación del Plan, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal en estrecha coordinación con la unidades administrativas de Coordinación de Control y Gestión Social La Dirección General de Planeación, Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos y de la participación de las Autoridades Auxiliares municipales deberán a su vez diseñar y ejecutar el procedimiento que asegure el efectivo sistema de control seguimiento y evaluación de las actividades que el mismo Plan de Desarrollo considera.

Los criterios generales que deben considerar para evaluar los programas son:

- 1- Establecer el contexto
- 2- Congruencia con la realidad
- 3- Participación de los involucrados
- 4- Relación Costo Beneficio
- 5- Determinación del Costo Efectividad
- 6- Impacto económico social.

Además de esto se deberá determinar el enfoque temporal de la evaluación, diagnóstica o ex-ante, de procesos y ex-post, así como el tipo de análisis ya sea cuantitativo o cualitativo.

Respecto al seguimiento, se deberá integrar una Comisión permanente para el seguimiento y evaluación del plan misma que exigirá trabajar conjuntamente con la Comisión de Planeación y que podrá estar compuesta por el Ayuntamiento, los Directores de Area y la ciudadanía.

Para sistematizar las acciones de evaluación y seguimiento se realizan investigaciones en los diferentes momentos de su ejecución que buscan proporcionar información relevante sobre el proceso y resultados de los programas que integran el Plan de Desarrollo Municipal.

Una parte de la investigación en la evaluación es el Trabajo de Campo que fundamentalmente apoya en el conocimiento del:

- Acercamiento a la realidad de las acciones
- Validación de información de gabinete
- Proporciona elementos sobre la problemática real
- Posibilita la interacción con los responsables de las acciones de los programas
- Conocimiento del impacto generado por los programas y acciones

De principio implica tener contacto directo con las personas responsables de los programas y con los beneficiarios, esto conlleva a un diálogo e intercambio de ideas y problemas. Se presupone que para hacer este tipo de trabajo ya debieron pasar las etapas de investigación que a continuación se mencionan.

- Investigación documental o bibliográfica
- Definición de objetivos, justificación, estrategias, metodología y planteamiento de hipótesis cuando así se requiera
- Establecimiento de criterios de investigación y tiempos de realización.

Al realizar el trabajo de campo deben considerarse las características de las comunidades, su estilo de vida y sus necesidades, con el fin de no intervenir en su vida cotidiana de forma abrupta y finalmente conseguir la información.

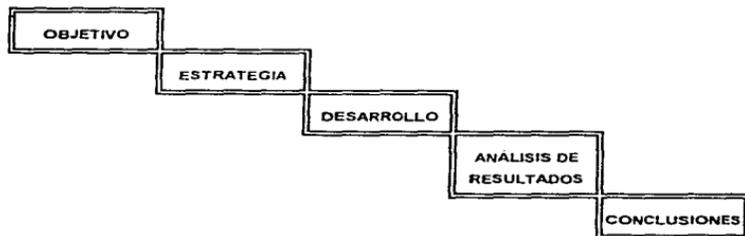
Este tipo de trabajo puede realizarse básicamente de dos formas:

1. A través de técnicas de recolección de información que recaban testimonios orales o escritos de las personas que se ven beneficiadas o afectadas por cualquier situación
2. Por medio de técnicas de observación que exigen una atención completa del ejecutante

La selección de una de estas formas o su conjunto dependen del trabajo que se pretenda llevar a cabo. Por lo que, respecta al plan esta se realizó durante las gira de campaña del presidente municipal, que es cuando recolecto la información en testimonios orales y escritos de los directos afectados

### PROPUESTA METODOLOGICA

Esta metodología tiene como propósito orientar el trabajo de campo que se realice para la aplicación de una evaluación de impacto. Su estructura permite una gran flexibilidad de adaptación a las situaciones y contextos que se presenten; los apartados son los siguientes:



**OBJETIVO:**

Definir el objetivo o los objetivos del trabajo de campo a realizar, es de gran relevancia, ya que posibilita tener claridad y concreción en las actividades a desarrollar. De preferencia, debe elaborarse un objetivo general que abarque todo el panorama de acción y tantos objetivos particulares como sean necesarios para cubrir las etapas de la metodología.

Se debe tener claro que el objetivo, es la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y hacer la aclaración que la evaluación que se pretende realizar es la de impacto (en que medida se alcanzaron los objetivos y cuales son los efectos secundarios por los resultados logrados). En otras palabras, si hubo cambios cual fue la magnitud de estos, a que segmentos de la población afectaron y en que medida contribuyeron los distintos componentes del proyecto a lo largo de los objetivos del mismo.

El principal problema al que se enfrenta al diseñar el objetivo es, que el Plan de Desarrollo Municipal no tiene bien claro cuales son sus objetivos y estos no son del todo congruentes con la realidad o bien es difícil el encontrar un objetivo cuantificable y con unidades homogéneas.

**ESTRATEGIA**

La forma en cómo se organizará el trabajo y se ordenarán las actividades, así como la información que se utilizará como tema para trabajar, es necesario definirla con anticipación. Por principio, es recomendable elaborar un flujograma o procedimiento de organización inicial (anexo 1) que permita ubicar las acciones principales y definir la lógica que habrá de cumplirse a efecto de alcanzar los objetivos previstos. Como apoyo a este primer paso se sugiere elaborar un programa de actividades calendarizando

Como primer paso es importante ubicar al plan dentro del contexto del municipio para lo cual se requiere contar con información muy general

El siguiente paso es encontrar un equipo de trabajo lo suficientemente capacitado de acuerdo al objetivo del trabajo para el buen desempeño del mismo

El tercer punto es, el preparar el material necesario para la realización del trabajo como lo serían las encuestas, entrevistas, cuestionarios, los programas de visita

El cuarto punto es, el reclutar la mayor cantidad de información posible de cada uno de los puntos que contempla el plan

En ésta etapa se realiza todo lo que es el trabajo de gabinete

Las dificultades de ésta etapa son, el que no existe un banco de datos dentro del municipio para un dinámico reclutamiento de información otros son los errores que se tienen en el plan como son localización de obras, el costo presupuestado el tiempo de realización entre otros, así como información veraz y oportuna de las obras que menciona el plan.

**DESARROLLO**

En esta etapa se implementará el programa de trabajo previamente determinado la situación y el contexto de cada comunidad deberá tomarse en cuenta para facilitar el desarrollo de las actividades. Al contrastar la información obtenida con la que se está viviendo en cada una de las regiones del municipio con lo cual se podrá realizar una primera actualización, o generación del banco de datos del municipio, aunque ésta tarea no es recomendable que ocupe mucho de nuestro tiempo, a menos que sea parte del objetivo del trabajo. Si es necesario se harán algunas adecuaciones o modificaciones de acuerdo a las características de los participantes y el tiempo del que se disponga. Una de las partes sustanciales es el entrenamiento de los equipos de trabajo para lo cual se sugiere una carta descriptiva (anexo 3), con el objetivo de sistematizar el proceso de aprendizaje de los participantes. Con esto, a lo que nos referimos, es que si el equipo de trabajo está conformado por personal ajeno al municipio es importantes hacer ciertas recomendaciones de como acercarse a la gente de las comunidades y cuales son algunas de las costumbres. Tener bien claro, el nombre de la comunidad a la que se está visitando, así como los datos más sobresalientes de la misma con respecto al objetivo de nuestro trabajo.

Otro aspecto, de suma importancia, es el relativo a la comunicación y coordinación entre todos los colaboradores en esta tarea, por lo tanto, se deberán definir los mecanismos de estos a manera de asegurar el logro de los objetivos planteados. Esto es, la forma y tiempo en la que cada persona del equipo debe presentar su trabajo, así como, el rol que le toca asumir dentro del mismo.

El trabajo de campo genera una información real y actual, por lo que, la entrega oportuna de los instrumentos requisitados, es indispensable para que se realice a tiempo la investigación en su conjunto. Los responsables en cada comunidad y los del equipo central, deberán determinar puntualmente las características de su presentación. Por último, es recomendable el uso de un guión personal que indique la secuencia de las actividades y los detalles que no hay que olvidar.

El principal problema en el desarrollo del trabajo es la distracción del personal que integra el equipo de trabajo o la falta de profesionalización de los mismos, así como la falta de disponibilidad de los integrantes de la comunidad para la realización de las entrevistas, encuestas o cuestionarios y el entorpecimiento por parte de la misma institución para el desarrollo de las tareas evaluativas.

**Análisis**

El análisis es el preámbulo de las futuras acciones a realizar, el método que se utilice será determinado por el tiempo de ítems, formatos, variables, precodificación e indicadores que se haya previsto manejar en el trabajo de campo. Generalmente, se requiere de tiempo extenso para su elaboración, por lo que, habrá que determinar quiénes conformarán el equipo de captura e interpretación de los resultados, de estos se sugiere enviar a cada comunidad la parte correspondiente con el fin de iniciar un proceso de retroalimentación, tanto a nivel municipal o bien podría ser estatal

**de los****Resultados**

La problemática de este punto, es que desde un principio no se haya diseñado en forma correcta las unidades de medida como las variables que se vayan a manejar y al hacer el análisis para la obtención de resultados no se pueda homogeneizar las variables y se tenga un número indeterminado de las mismas, lo que hace imposible la unificación de resultados, o bien, que el mal diseño del cuestionario arroje resultados subjetivos o respuestas amañadas, por lo cual los resultados sean falsos

**CONCLUSIONES** Se recomienda, que las conclusiones se presenten por cada comunidad que integra el municipio y de manera general, deberán de ser detalladas y puntuales con el objeto de iniciar los alcances de trabajo de campo, así mismo, se sugiere presentar en un apartado cuáles fueron los problemas que se enfrentaron

### **TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA EL TRABAJO DE CAMPO**

El trabajo de campo como acción complementaria a la investigación y particularmente a la evaluación, es un método para la recolección de información que se puede realizar con la aplicación de dos técnicas: la entrevista y la observación.

La primera, permite al entrevistador tener contacto directo con los agentes participantes, quienes poseen la información de cómo están funcionando o en que condiciones se encuentran los programas o acciones en el marco del desarrollo social. Por otro, la observación brinda apoyo para enriquecer la información que se obtenga de la entrevista, pues el entrevistador / observador tiene la posibilidad de trasladarse al contexto mismo de los hechos y de esta forma corroborar su existencia, funcionamiento, impacto entre otras cosas.

Al llevar a cabo este tipo de trabajo, es conveniente una guía que contenga los datos de mayor relevancia para la investigación en general y tener presentes los objetivos que se persiguen.

#### **Ejemplo**

**Guía de entrevista del programa de mejoramiento de planteles educativos:**

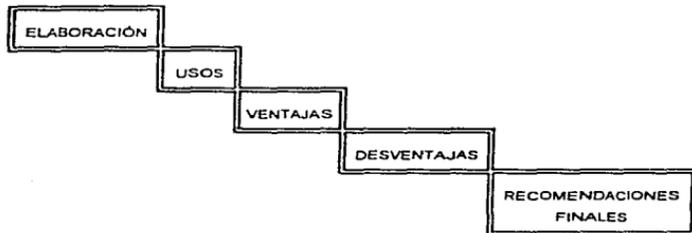
**Antecedentes de acciones similares**

**Población escolar beneficiada**

**Principales beneficios**

### Consideraciones a la problemática

Para abordar el tema de las técnicas e instrumentos de trabajo de campo se utilizara el siguiente esquema:



### ENTREVISTA

La técnica de la entrevista se refiere a un conjunto de recomendaciones o reglas de carácter práctico, que junto con los instrumentos servirán al entrevistador para obtener la información que se está buscando. El conocimiento y el dominio de los siguientes aspectos, permitirá desarrollar su perspicacia a habilidad y realizar correctamente las entrevistas.

**Estructurada:** Su formato es fijo, puede ser una cédula, cuestionario o encuesta y se presenta con preguntas abiertas, cerradas o con su combinación.

#### Tipos de Entrevista:

**No Estructurada:** No existe un formato fijo, el entrevistado narra sus propias experiencias con la orientación del entrevistador.

En el caso de la entrevista no estructurada, los instrumentos a utilizar son grabadoras, videos e impresiones fotográficas, estos requieren de preparación de

**equipo y material, además de conducción y control por parte del entrevistador en la obtención de imágenes o datos que requiera**

**Elaboración**

**Cédula, Cuestionario y Encuesta**

1. De preferencia se iniciará con un párrafo sobre cómo se va a requisitar el llenado del instrumento.
2. Las preguntas deben ser claras y referirse a un sólo aspecto a tratar
3. Hay que utilizar palabras apropiadas al tipo de público para su redacción
4. Evitar que las preguntas molesten o incomoden a los informantes
5. En cuanto al orden de las preguntas, se sugiere que vaya de lo general a lo particular del tema
6. Es recomendable intercalar preguntas abiertas y cerradas para evitar cansancio

**Usos:**

**Cédula:** la cédula se utiliza con el propósito de tener un encuentro cara a cara en donde es necesario brindar confianza al entrevistado. La llena el entrevistador de acuerdo a las respuestas que el informante proporcione con ella se puede obtener más información pues posibilita aclarar dudas.

**Cuestionario:** se usa con el fin de ahorrar tiempo ya que está diseñado para ser autoaplicable

Generalmente, es buen apoyo cuando el universo es muy grande o bien si se dispone de poco personal para ello y/o en el tiempo destinado a la recolección de información

**Encuesta:** habitualmente, se ocupa cuando los grupos de personas son dispersos o bien en la recolección de información de una muestra en donde es necesario conocer datos generales, opiniones o sugerencias sobre un tema de interés. También se usa cuando la información requerida no puede obtenerse con más facilidad o menos gasto a partir de otras fuentes

**Ventajas:**

**Cédula:** se puede conseguir información más amplia y si existen dudas por parte del entrevistado en alguna pregunta, se puede disipar en ese mismo momento. Son de gran ayuda para recolectar información cuando las personas no saben leer y escribir.

**Cuestionario y Encuesta** en la mayoría de las veces pueden ser autoaplicables, disminuyendo así el tiempo para cubrir la muestra, ya que existe la posibilidad de repartirse y posteriormente recogerlas.

**Desventajas**

**Cédula:** su aplicación requiere de más tiempo dado que se realiza persona por persona, hasta cubrir la muestra. Si no se establece una buena comunicación al principio de la entrevista se corre el riesgo de que la información obtenida sea un reflejo poco fiel de la realidad.

**Cuestionario y Encuesta:** si el entrevistado tiene alguna duda con respecto a las preguntas es probable perder información ante la ausencia de quien se la aclare.

**OBSERVACIÓN**

La observación es una técnica a través de la cual puede obtenerse información; mirar es una cualidad innata de la generalidad de los individuos; no así el observar, que tiene un fin determinado y requiere de un esquema de trabajo para captar las manifestaciones y aspectos más trascendentales y significativos del tema de interés.

Al igual que la entrevista, la técnica de la observación también se divide en dos tipos:

**Tipos  
observación**

**de Directa:**

**Participante**

**No participante**

Los instrumentos para este tipo de observación son: guías de observación, diarios de campo y fichas de campo.

**Indirecta:**

Los instrumentos que se pueden utilizar son listas de cotejo y registros anecdóticos

Al igual que en la entrevista, los instrumentos de esta técnica tienen que estar directamente vinculados con los objetivos de la investigación. Es importante, limitar las observaciones a acciones o aspectos concretos o bien elaborar un plan indicando, puntualmente qué se va a observar, siempre tomando en cuenta la experiencia de quienes habrán de participar.

**Elaboración**

**Diario de Campo:** en el diario de campo, el observador hace todas las anotaciones de manera narrativa respecto al objeto de estudio deberá hacerse lo más rápido posible para no distorsionar o bien olvidar alguna información; Tampoco debe olvidarse anotar la fecha de elaboración, lugar, características, condiciones, etc.

**Ficha de Campo:** en este caso la información es más concreta y se deben considerar los siguientes elementos:

**Título o encabezado**

**Fecha de elaboración de la ficha**

**Nombre del lugar donde se ubica el objeto de estudio.**

**En caso de que haya informante anotar su nombre.**

**Información básica correspondiente al objeto de estudio en cuestión.**

**Nombre o iniciales de quién elabora la ficha**

**Registro anecdótico:** por su parte el registro anecdótico es un resumen en el que se anotan los aspectos o acciones más importantes de la investigación, deben hacerse inmediatamente después de la observación con el fin de no olvidar aspectos sobresalientes

**Lista de cotejo:** finalmente, la lista de cotejo es una tabla donde se anotan la concurrencia de acciones corroborando los datos previos que pueden venir de archivos u observaciones anteriores

**Usos**

**Diario de campo** el propósito de este instrumento es contar con información adicional y complementaria, especialmente, sobre aquellos aspectos que se perciben e interpretan de lo expuesto abiertamente por los entrevistados

**Ficha de campo** son un apoyo para ordenar y concentrar los datos por programa o rubro y así poder manejarla con mayor facilidad en el momento oportuno

**Registro Anecdótico** son informes escritos en donde el observador describe aspectos significativos y relevantes de lo que acontece funciona o carece el objeto en cuestión

**Lista de cotejo** es una lista en donde se consideran acciones anotando la presencia o ausencia de estas, se utiliza frecuentemente en verificaciones físicas o materiales

En general estos dos últimos instrumentos se utilizan, principalmente, en visitas preliminares para reconocer y limitar el área de estudio, son oportunas cuando existen dificultades de acceso hacia los grupos, porque el observador no se involucra directamente.

**Ventajas**

Diario de Campo y Ficha de Campo estos instrumentos se caracterizan, porque a través de ellos se puede captar gran cantidad de información, siempre y cuando se tenga clara la intención y cuente con el tiempo necesario para integrarse al grupo y realizar periódicamente los registros observaciones

Registro Anecdótico y Lista de Cotejo facilitan la obtención de la información cuando el acceso a los grupos es difícil, o bien, cuando se quiere corroborar información técnica o datos de otras investigaciones en el lugar

**Desventajas**

Diario de Campo y Ficha de Campo la principal desventaja de estos instrumentos, es que para poder realizar los registros, se requiere que el observador pase un tiempo prolongado en el lugar de la investigación, situación que no siempre es factible. Asimismo, que el promotor cuente con un desarrollo aceptable de su habilidad perceptiva conjuntamente con gran experiencia de campo

Registro Anecdótico y Lista de Cotejo su principal desventaja e precisamente la falta de contacto con los miembros de los grupos y por tanto de las acciones y costumbres del lugar, lo cual restringe a observar aspectos con datos muy concretos

**RECOMENDACIONES FINALES**

El ejecutante del trabajo de campo constituye un elemento clave para lograr el éxito en cualquier investigación, ya sea el promotor, supervisor, coordinador, delegado, jefe u otro directivo de área, tienen la gran responsabilidad de

recolectar datos e información que resulte de impacto y utilidad para mejorar el curso de los programas del Plan de Desarrollo Municipal.

Las siguientes recomendaciones son aspectos que no hay que descuidar cuando se ejecute un trabajo de este tipo

- ▲ Asegurar que el grupo de trabajo tenga la información clara precisa y completa del programa de trabajo a realizar, así como el objetivo por alcanzar.
- ▲ Los responsables de este trabajo deben presentar un resultado veraz y confiable, de tal suerte que la coordinación y ejecución del mismo deberá se cuidadosamente desarrollada.
- ▲ En campo se recomienda el uso de diarios ya que permiten plasmar los acontecimientos y las experiencias de los beneficiarios que muchas veces no se llegan a conocer.
- ▲ La comunicación con los responsables directos del trabajo debe ser permanente a efecto de resolver dudas o modificar el curso del trabajo en caso necesario.
- ▲ Las expectativas que se manifiesten corresponderán exclusivamente a los objetivos y límites del trabajo, de lo contrario, se puede generar situaciones comprometedoras que muchas veces no se podrán resolver.
- ▲ El informe final de esta etapa deberá tener una presentación cuidadosa, completa y oportuna pues el trabajo de campo es un insumo de gran relevancia para cualquier evaluación.

En la realización del trabajo de campo generalmente se combinan las dos técnicas aquí presentadas, de hecho es recomendable, en tanto que, cada una representa el acceso a la información a través de una vertiente y se complementan entre sí.

Una vez en presencia de los informantes, el entrevistador / observador debe:

1. Presentarse con su nombre.

2. Indicar la institución a la que representa
3. Describir que desea obtener de la visita y con qué propósito, expresándose con sencillez y claridad
4. Debe intentar hacer algunos comentarios sobre su impresión de la comunidad, es agradable para la gente el que se interese por ejemplo, el tipo de cosechas o ganado, escuelas existentes, qué deporte se práctica en la comunidad, etc

La primera impresión que los integrantes de un grupo tenga de su persona y las primeras acciones que haga y diga son de vital importancia para ganar su cooperación. Así pues, debe estar seguro de su apariencia sea aceptable; además debe tener presente que

1. El entrevistador y el entrevistado son extraños entre sí en la mayoría de los casos, por lo que una de las tareas principales consiste en ganar la confianza del o los entrevistados con el fin de que se puedan sentirse cómodos y dispuestos para responder las preguntas que se le formularán.
2. A diferencia de una conversación normal, una persona hace constantemente las preguntas y la otra contesta, por lo que.
  - ◆ Debe evitar expresar su opinión o de intentar inducir al entrevistado a decir lo que esperaría escuchar.
  - ◆ No debe cuestionar de ninguna manera lo que los entrevistados le digan.
  - ◆ Jamás debe demostrar desacuerdo ni verbalmente ni con expresiones faciales.
  - ◆ Durante todo el tiempo que dure la entrevista deberá permanecer amablemente neutral.
  - ◆ Deberá mostrar interés en las respuestas asintiendo con la cabeza o verbalmente.

3. Emplee un tono de voz natural y cortés, hable despacio, tratando de tener buena dicción.

Para que un investigador de campo o un encuestador adquiera sensibilidad, conocimiento y experiencia, tendrán que mantener una práctica constante, pero existen puntos fundamentales que deberán tomarse en cuenta al momento del levantamiento de la información. Se recomienda

1. Término a usar en las en las preguntas

Es muy importante que haga las preguntas exactamente como están redactadas en el cuestionario, cédula o encuesta. Puede suceder que en ocasiones el entrevistado no entienda lo que usted está preguntando, en tales casos deberá hacer las preguntas con palabras más sencillas o familiares y quizá en términos regionales, teniendo especial cuidado de no cambiar el significado de las mismas.

2. No apresurar a la persona entrevistada

Los entrevistados deben regular el ritmo de entrevista, de ninguna manera apresure a la persona entrevistada especialmente cuando esté tratando de hacer memoria. Si con motivo de alguna pregunta surge una conversación, no la corte bruscamente, pero vuelva al cuestionario tan pronto como pueda. Es necesario, mantener un ambiente de respeto y cordialidad durante toda la entrevista. La mejor atmósfera para la misma es que vean en la persona que está haciendo las preguntas a una persona interesada y que inspira confianza.

3. No se distraiga

Mantenga su atención en la tarea que debe realizar, para así mismo conducir al entrevistado y no desviarse del objetivo que se persigue.

4. No haga suposiciones por adelantado

A menudo los antecedentes, la educación, la clase social, la situación económica, las actividades y la personalidad de los entrevistados influye en las actitudes que puede tener el entrevistado es su acción de campo. Es por esto que nunca debe pensar que lo sabe todo y que la persona responderá

exactamente como el entrevistador cree, por tanto deje que el entrevistado le diga lo que sabe. No dé usted las repuestas, ni las complemente.

Algunas veces, especialmente en el caso de las personas con mayor nivel socioeconómico, o mayor edad, es posible que desafíen su autoridad para hacer preguntas. No se deje intimidar, diga de manera amable y segura que hacer las preguntas, es parte de su trabajo.

Por último, en el caso de la técnica de la observación hay que tener un especial cuidado en la conducción de la misma, puesto que en ocasiones los grupos no aceptan fácilmente extraños es su contexto, en particular habría que manifestar

1. Prudencia y cortesía durante la visita y realización de la observación esto es conveniente para no despertar inquietudes
2. Si se da el caso de recibir un cuestionamiento sobre el que hacer, hay que responder con claridad y concreción a manera de no crear sospechas o malas interpretaciones
3. Se recomienda de ser posible, que cualquier tipo de observación se realice en combinación con la entrevista, de tal suerte que se pueda obtener información más completa.

**AUTOEVALUACIÓN**

1. ¿Cuáles son los criterios para efectuar la evaluación de uno o más programas?
2. ¿Cuál es la finalidad del trabajo de campo?
3. ¿Que etapas del proceso de evaluación anteceden al trabajo de campo?
4. Los elementos que deben considerarse para llevar a cabo un trabajo de campo son
5. ¿A través de qué formas puede realizarse un trabajo de campo?
6. Mencione los pasos principales para realizar una propuesta metodológica
7. Mencione brevemente los tipos de entrevista que hay.
8. Enumere cuántos tipos de observación hay y menciónelos brevemente.
9. ¿En qué situación se puede utilizar la técnica de la observación?
10. ¿Cuáles son las ventajas de la técnica de la entrevista?
11. ¿Cuáles son las desventajas y usos de la técnica de la observación?

## CONCLUSIONES

El presente trabajo lo que pretende es que, al realizar la evaluación no se presenten ejemplos como los encontrados durante algunas de las experiencias vividas en la elaboración de la evaluación de Fondos Municipales de Solidaridad o bien los encontrados en el mismo municipio de Tenango del Valle al ver, en que han terminado las obras que fueron empezadas durante la gestión en la que colaboré en dicho municipio

Para mucha gente se entiende el informe de gobierno, como una evaluación, éste no puede ser tomado como una evaluación ya que no cuenta con dicho objetivo, lo que este pretende es rendir cuentas de lo que se realizó durante un período de tiempo que va de uno a tres años, sin que se emita un juicio o se detallen las experiencias vividas para ser tomadas en cuenta en futuras ocasiones, por ejemplo, en él se menciona la construcción de "X" cantidad de kilómetros de camino ó de "Y" número de inmuebles pero, no se menciona la calidad de dichas obras ni si son las que se solicitaban realmente por los integrantes de la comunidad o estos están cumpliendo con los objetivos para lo que fueron creados como lo fue lo que hoy en Tenango del Valle es la posada familiar en un principio este inmueble fue creado para hacer un centro educativo el cual iba a contener desde preescolar hasta algunas licenciaturas impartidas por la Universidad Autónoma del Estado de México, pero como no alcanzaron los recursos para terminarlo en ese período, el siguiente no se le hizo nada, y el siguiente decidió que lo mejor sería hacer una posada familiar. Otros ejemplos es la introducción de agua potable que no va de acuerdo a las necesidades de la comunidad, o que no proveen el crecimiento de la misma, o bien, como lo fueron algunos casos revisados en otros municipios en lo que se llegaron a construir escuelas y nunca llegaron los maestros a dichas escuelas, o bien, la creación de un una cárcel, pero que nunca fué utilizada porque no se tenían los suficientes recursos para sostenerla, por lo cual se abandono, o bien, que se pavimentara y se hicieran las guarniciones y banquetas, y después se destruyera para la introducción del alcantarillado, el agua potable y el drenaje, aunque estos ejemplos parecen ser bastante obvios son reales

Por esto se está proponiendo una nueva forma de evaluación en la que se prepare a grupos de gente interesada en el desarrollo de su comunidad y realicen dicho trabajo.

Con una evaluación como la que se esta proponiendo en la que se involucrara a la sociedad dándole una cierta preparación, los avances obtenidos serían realmente palpables y menos costosos que los actuales porque lo que se buscaría, es la utilización real y efectiva de los recursos con los que dispone el municipio para el desarrollo de sus integrantes y de las relaciones existentes dentro de la comunidad

#### Ventajas y desventajas

##### Ventajas:

- Mayores beneficios para los integrantes del municipio
- Mejor utilización de los recursos
- Mayor participación comunitaria
- Continuidad de los Planes de Desarrollo Municipales
- A largo plazo se tendrían bancos de información

##### Desventajas

- Mayor gasto por capacitación de personal
- Riesgos en la conformación de los grupos de evaluadores
- Riesgo en la interpretación de resultados.
- Falta de bancos de información
- Manipulación de información

El Plan de Desarrollo municipal se traduce básicamente en programas y proyectos, por ello la formulación y evaluación de éstos constituye el aspecto básico, por lo cual deben ser perfectamente claros y cuantificables para lograr la evaluación como lo estamos proponiendo en este trabajo, de lo contrario de nada

serviría el Plan de Desarrollo Municipal, pues, solo sería un mero trámite administrativo de los que ostentan el poder municipal sin que se les pudiera emitir un juicio de valor científicamente sustentado de la obra realizada durante su gestión administrativa

La racionalización es fundamental no sólo en que aumenta las necesidades y disminuyen los recursos sino también en coyunturas de auge económico, en las que surgen nuevas necesidades que requieren mayores recursos financieros. Por lo mismo, aumentar la eficiencia en la utilización del financiamiento disponible y la eficacia de las acciones implementadas para enfrentar problemas de naturaleza social, constituye una exigencia permanente que plantea requerimientos específicos en la evaluación de los Planes de Desarrollo Municipal

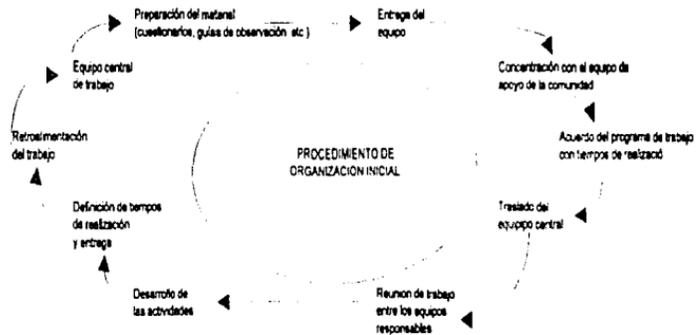
En el Plan un problema central es la eficiencia en el logro de sus fines, en algunos casos puede ser eficiente pero no considerar el impacto como la función objetivo perseguida, esto se explica en el sentido de que los objetivos generales del Plan de Desarrollo Municipal se expresa en forma cualitativa (lograr el desarrollo económico promover la integración social), si los objetivos generales no son traducidos a objetivos específicos no será posible precisar las metas, ni tiempos ni actividades orientadas a alcanzarlos, lo que producirá que no se pueda llevar a cabo la gestión más adecuada. Los Planes de Desarrollo Municipal con objetivos vagos no pueden ser evaluados. Esto es, no puede utilizarse metodologías que busquen la optimización del logro de los fines, cuando estos no son lo suficientemente precisos.

La Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal debe ser realizada con indicadores que establezcan una relación directa entre el objetivo a cumplir, la forma de lograrlo y los recursos disponibles los criterios de evaluación no requieren entonces un diseño específico como podría ser el atacar el subdesarrollo ya que al estar atacando directamente sus manifestaciones fundamentales, en términos de bienes y servicios o de grupos, objetivo, de lo que se trata es de optimizar el uso de los recursos disponibles. Esto es, no basta con aumentar la disponibilidad de bienes o servicios o disminuir los indicadores de pobreza o subdesarrollo sino que, debe lograrse, además que ello se logre con eficiencia y eficacia en el cumplimiento de objetivos colaterales tanto económicos, como sociales.

Sin una adecuada Evaluación de los Planes de Desarrollo no se tendrán parámetros para cuantificar en una forma real los avances que se planearon en un primer momento, con esto nos referimos a que no es suficiente medir en términos de nutrición adecuada, salud, educación, vivienda, transporte. El concepto que debe ser utilizado para poder realizar la evaluación, es la capacidad de leer, escribir, pensar analíticamente de poseer una buena salud de tener un verdadero transporte eficiente, así como el de permitir un verdadero ejercicio de las libertades políticas y civiles y de mercados competitivos que favorezcan el ejercicio de la libertad económica.

En este sentido la correcta evaluación de los planes municipales debe permitir el apoyar y mejorar las condiciones de vida de la población apartir de los satisfactores de las necesidades más elementales señaladas dentro del plan de desarrollo municipal dando como resultado, el aspirar las condiciones adecuadas para la vida social. Esta evaluación ayudará a la obtención de circunstancias sociales y naturales iguales que atañe a cada individuo de la sociedad, de manera que las desigualdades entre los individuos no sean producto del azar o de una situación anterior abiertamente injusta.

## ANEXOS





PROGRAMA DE ENTRENAMIENTO  
CARTA DESCRIPTIVA

Fecha de elaboración

Objetivo \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Tema	Actividades	Tiempo	Recursos y materiales	Técnicas de Instrucción	Responsable

## BIBLIOGRAFIA

PICHARDO PAGAZA IGNACIO  
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO  
LIBROS DE TEXTO INAP CONACYT  
CAP 1° NOCIONES SOBRE LA CONSTITUCION Y LA ORGANIZACION DEL  
ESTADO  
CAP 2° SISTEMA FEDERAL PRINCIPALES RASGOS DEL FEDERALISMO  
MEXICANO  
CAP 5° PODER EJECUTIVO FEDERAL  
CAP 16° TEMA 54 DIVERSOS TIPOS DE MUNICIPIOS Y SUS ATRIBUCIONES

MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO  
LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN MEXICO  
LIBROS DE TEXTO INAP CONACYT  
CAP 3° EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS  
CAP 4° ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
ESTATAL  
CAP 5° LOS PROCESOS Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION ESTATAL

INAP BANOBRAS MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL  
CAP 2° BASES LEGALES  
CAP 3° GOBIERNO MUNICIPAL  
CAP 4° LA ADMINISTRACION MUNICIPAL  
TERCERA PARTE LA COORDINACION FEDERAL ESTADOS - MUNICIPIOS  
CUARTA PARTE LA ADMINISTRACION Y LA PARTICIPACION COMUNITARIA

SUNKEL OSVALDO Y PAZ PEDRO  
EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA DEL DESARROLLO  
SIGLO XXI  
CAP 1° EL PROBLEMA DEL METODO Y LA TEORIA DEL DESARROLLO  
CAP 2° EL PENSAMIENTO CLASICO

VARIOS AUTORES ENSAYOS SOBRE PLANIFICACION REGIONAL DEL  
DESARROLLO  
SIGLO XXI  
J. HILHORST LA TEORIA DEL DESARROLLO REGIONAL: UN INTENTO DE  
SINTESIS  
HAMILTON C TOLOSA. POLOS DE CRECIMIENTO TEORIA POLITICA  
ECONOMICA

S.P.P. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA PRINCIPIOS Y ORGANIZACION  
 III SNPD COMPONENTES Y ETAPAS  
 IV LOS INSTRUMENTOS DEL SNPD  
 V PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SNPD  
 VI PARTICIPACION SOCIAL

VARIOS AUTORES 31 EXPERIENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL  
 ED SPP SEP 1985  
 PRESENTACION E INTRODUCCION

VARIOS AUTORES MUNICIPIO LIBRE Y DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL #s 12-13  
 ED INAP  
 MORENO TOSCANA ALEJANDRA EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION  
 RIVERA SOSA EDUARDO PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS COPLADES

S P P. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917 1985  
 ED SPP FCE TOMOS I Y 17  
 INTODUCCION  
 REFLEXIONES SOBRE PLANEACION EN MEXICO 1917 1985  
 EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO REGIONAL  
 LINEAMIENTOS PARA LA PLANEACION ESTATAL

PICHARDO PAGAZA IGNACIO  
 INTRODUCCION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO  
 LIBROS DE TEXTO INAP CONACYT TOMO 2  
 CAP 9° PLAN NACIONAL DE DESARROLLO  
 CAP 15° FUNCION DE PLANEACION EN LOS ESTADOS

GUIA TECNICA #1  
 ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL  
 INAP

GUIA TECNICA # 10  
 LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL  
 INAP

GUIA PARA LA ELABORACION DE PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL  
 1989  
 DIRECCION GENERAL DE PLANEACION

ANALISIS DE LA INFORMACION PARA ELABORAR EL PLAN MUNICIPAL DE  
DESARROLLO 1989

MONOGRAFIA MUNICIPAL TENANGO DEL VALLE  
GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

PLANIFICACION DE LA ECONOMIA SOCIALISTA  
EDITORIAL PROGRESO

CHARLES BETTELHEIM  
PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION SOCIAL  
ED QUINTO SOL

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 1994  
PODER EJECUTIVO FEDERAL

ILPES  
GUIA PARA LA PRESENTACION DE PROYECTOS  
S XXI

V. KIRICHENCO  
LA PLANIFICACION A LARGO PLAZO DE LA ECONOMIA SOCIALISTA  
ED PROGRESO MOSCU

ARTURO GUILLEN  
PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA  
ED. NUESTRO TIEMPO

ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL  
GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

C WEST CHURCHMAN  
EL ENFOQUE DE SISTEMAS  
ED DIANA

CARRILLO CASTRO  
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO TOMOS I Y II

GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO RURAL DEL CAC DE LAS  
NACIONES UNIDAS - PANEL SOBRE SEGUIMIENTO Y EVALUACION  
ROMA DICIEMBRE DE 1984

ERNESTO COHEN  
ROLANDO FRANCO

EVALUACION DE PROYECTOS SOCIALES  
GRUPO EDITORIAL LATINOAMERICANP  
ALVIRA MARTIN FRANCISCO  
COLECCION CUADERNOS METODOLOGICOS NUM. 2  
METODOLOGIA DE LA EVALUACION DE PROGRAMAS

**INDICE**

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
EL MUNICIPIO	
1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO	4
1.1 DEFINICIÓN DE MUNICIPIO	4
1.2 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	7
1.3 EL PORFIRIATO Y LA GÉNESIS DEL MUNICIPIO LIBRE	11
1.4 EL CONGRESO CONSTITUYENTE	14
1.5 LA VIDA DEL MUNICIPIO EN EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO	15
1.6 LA REFORMA MUNICIPAL Y EL MUNICIPIO DE FIN DE SIGLO	17
1.7 MODIFICACIONES AL 115 CONSTITUCIONAL	19
2 LA BASE LEGAL DEL MUNICIPIO	22
2.1 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL	22
2.2 LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN	24
2.3 LEYES ORGÁNICAS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES	25
2.4 LÍMITES JURÍDICOS DEL MUNICIPIO	28
3 EL GOBIERNO MUNICIPAL	29
4 LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	33
5 LA COORDINACIÓN FEDERACIÓN ESTADOS MUNICIPIOS	40
6 LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	46
6.1 ÁREAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	47
7 TIPOLOGÍA MUNICIPAL	48
CAPITULO II	
PLANEACIÓN	
1 ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO	58
1.2 ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO	58
2 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA	71
2.1 EL PROCESO DE PLANEACIÓN	73
2.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	78
2.3 INFRAESTRUCTURA DE APOYO AL SNPDP	80
3 MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN	83

3.1	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	83
3.2	LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO	88
4	PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SNPD	94
5	EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN	99
	<b>CAPITULO III</b>	
	EVALUACIÓN	
1	EVALUACIÓN	104
2	TIPOS DE EVALUACIÓN	108
3	MODELOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO	114
4	DISEÑO DE INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LAS VARIABLES DE INTERÉS	122
5	ANÁLISIS DE RESULTADOS	132
5.1	ANÁLISIS DEL IMPACTO	135
5.2	ANÁLISIS COSTO BENEFICIO	139
5.3	ANÁLISIS COSTO EFECTIVIDAD	141
	<b>CAPITULO IV</b>	
	PROPUESTA DE EVALUACIÓN	
1	TENANGO DEL VALLE	144
1.2	PLAN DE DESARROLLO DE TENANGO DEL VALLE	150
1.3	INDICADORES GENERALES DE TENANGO DEL VALLE	167
2	GUÍA PARA EL TRABAJO DE CAMPO	176
3	TÉRMINOS DE REFERENCIA	176
4	PROPUESTA METODOLÓGICA	183
5	RECOMENDACIONES FINALES	197
6	AUTOEVALUACIÓN	202
	CONCLUSIONES	203
	ANEXOS	207
	BIBLIOGRAFÍA	211