



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“PROGRAMA RECTOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO: ESTUDIO
DE CASO MUNICIPIO DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, ESTADO DE
MÉXICO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

MARIO ADOLFO FLORES VALDEZ

ASESOR: DR. JESÚS GARCÍA LÓPEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F. ABRIL DE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIA

A mis padres gracias por todo su amor, confianza y apoyo incondicional, este trabajo es la culminación de su esfuerzo.

A mi hermana por el apoyo que siempre me has brindado, espero que sigas por el camino de la excelencia y cumplas todos tus sueños.

A mis abuelos, gracias por todo.

A mi abuelita Rosi, gracias por todo tu amor, este trabajo también es tuyo.

AGRADECIMIENTOS

Con admiración y respeto a mi maestro y amigo, el Dr. Jesús García López por orientar y consolidar mi formación. Sus ideas y planteamientos son el fundamento de este trabajo. Gracias por siempre impulsarme a mejorar en todos los ámbitos de la vida.

Con aprecio a la Dra. Elena Jeannetti Dávila. Gracias por su amistad y confianza en mí, por compartir sus experiencias y su generoso consejo. Gracias por apoyarme desde mis primeros días como universitario, este trabajo también es suyo.

A los integrantes de mi sínodo por sus valiosos y puntuales comentarios que enriquecieron este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, la esencia de este trabajo es el compromiso de contribuir a mejorar nuestro país.

Índice

Índice de Cuadros	9
Abreviaturas	11
Introducción	12
Planteamiento	14
Objetivos de la Investigación	16
Hipótesis de la Investigación	17
Estructura de la Investigación	17
1 Capítulo I. El Ámbito de Gobierno Municipal	19
1.1. El Municipio	19
1.1.1 Concepto y elementos	22
1.2. Régimen Político	23
1.2.1 El Ayuntamiento	24
1.2.2 El Cabildo	25
1.2.3 Comisiones	26
1.2.4 Atribuciones de los Ayuntamientos	29
1.2.5 Atribuciones de los miembros del Ayuntamiento	30
1.3. Régimen Administrativo	33
1.3.1 Organización Administrativa	33
1.3.2 Servidores Públicos	37
1.3.2.1 Capacitación Municipal	38
1.4. Clasificación de los municipios	41
1.4.1 Municipios Rurales	41
1.4.2 Municipios Semiurbanos	42
1.4.3 Municipios Urbanos	43
1.4.4 Municipios Metropolitanos	43
1.5. Marco Jurídico Básico del Ámbito Municipal	45
1.5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	45
Artículo 115	
1.5.1.1 Autonomía Municipal	50

1.5.1.2 Servicios Públicos	50
1.5.2 Constituciones Estatales.	51
1.5.3 Ley Orgánica Municipal	52
1.5.4 Bando de Policía y Buen Gobierno	53
1.5.5 Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas	55
1.5.5.1 Características	56
1.5.5.2 Clasificación	57
1.5.5.3 Proceso Reglamentario	58
1.5.5.4 Contenido Básico	59
1.5.5.5 Circulares y disposiciones administrativas	60
2. Capítulo II. Marco Normativo de la Planeación Municipal en el Estado de México	62
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	62
2.2. Ley de Planeación y Sistema Nacional de Planeación Democrática	64
2.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	69
2.4. Ley de Planeación del Estado de México y Reglamento	72
2.4.1 Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México	76
2.4.2 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México	77
2.4.3 Plan de Desarrollo del Estado de México	78
2.4.4 Coordinación	83
2.4.5 Planeación Municipal	85
2.4.5.1 Ayuntamientos	85
2.4.5.2 Unidad de Planeación	88
2.4.5.3 Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal	92
2.4.5.4 Plan de Desarrollo Municipal	93

2.5. Ley Orgánica Municipal del Estado de México	95
2.6. Reglamentos Municipales	98
3. Capítulo III. Proceso de Planeación en el Ámbito Municipal	101
3.1. La Planeación	101
3.2. Proceso de Planeación	105
3.2.1 Diagnóstico	105
3.2.2 Formulación	106
3.2.3 Discusión y Aprobación	106
3.2.4 Programación y Ejecución	107
3.2.5 Control	108
3.2.6 Evaluación	109
3.3. Elementos del Plan de Desarrollo Municipal	110
3.3.1 Objetivo General y Contenido del PDM	110
3.3.2 Diagnóstico	111
3.3.3 Criterios para la Formulación de la Prospectiva	112
3.3.4 Misión y Visión	114
3.3.5 Objetivos Generales del Plan	115
3.3.6 Programas	116
3.3.7 Proceso de Instrumentación	120
3.3.8 Evaluación y Seguimiento	121
4. Capítulo IV. Programa Rector del Desarrollo Económico del Municipio de Chiconcuac de Juárez	124
4.1. Diagnóstico	124
4.1.1 Toponimia	125
4.1.2 Localización	125
4.1.3 Hidrología, Geología, Edafología, Topografía y Uso de suelo	126
4.1.4 Integración Territorial	127
4.1.4.1 Vías de Acceso	129
4.1.5 Infraestructura Básica	130

4.1.6 Aspectos Sociodemográficos	131
4.1.6.1 Población	131
4.1.6.2 Población Económicamente Activa	132
4.1.6.3 Indicadores Sociales Básicos	133
4.1.6.4 Cobertura de Educación y Salud	134
4.1.7 Gobierno	136
4.1.7.1 Estructura Administrativa	137
4.1.7.2 Ordenamientos Jurídicos Municipales	138
4.1.7.3 Finanzas Públicas Municipales	139
4.1.8 Actividades Económicas	141
4.1.8.1 Comercio	141
4.1.8.2 Turismo	154
4.1.8.3 Transporte	159
4.1.8.4 Actividades Agropecuarias	161
4.2. Conclusiones del Diagnóstico	162
4.3. Análisis Estratégico: FODA	164
4.3.1 Fortalezas	164
4.3.2 Debilidades	165
4.3.3 Amenazas	167
4.3.4 Oportunidades	167
4.4. Vinculación con el Plan de Desarrollo Estatal.	168
4.4.1 Programa Regional 2011-2017: Región XI Texcoco	177
4.5. Presentación	181
4.6. Objetivos Generales	182
4.6.1 Objetivo 1.	182
4.6.1.2 Estrategias y Líneas de Acción	182
4.6.2 Objetivo 2.	185
4.6.2.1 Estrategias y Líneas de Acción	185
4.6.3 Objetivo 3.	191
4.6.3.1 Estrategias y Líneas de Acción	191
4.7. Indicadores de Evaluación	195

4.7.1 Clasificación de los Indicadores según la dimensión que Atienden	218
4.8. Cartera de Proyectos de Alto Impacto	219
4.9. Estructura Administrativa Básica para la ejecución del Programa	227
CONCLUSIONES	229
CONSIDERACIONES FINALES	233
ANEXO	237
BIBLIOGRAFÍA	242

Índice de Cuadros

No.	Título	Pág.
1	Integración de los Ayuntamientos en el Estado de México	24
2	Integración de Ayuntamientos por número de habitantes	44
3	Artículo 115 Constitucional	45
4	Aspectos Geográficos	125
5	Zonificación Municipal	127
6	Integración Territorial	127
7	Aspectos de Infraestructura	130
8	Aspectos Sociodemográficos: Población	131
9	Aspectos sociodemográficos: Empleo	133
10	Aspectos Sociodemográficos: Indicadores Sociales Básicos	134
11	Aspectos Sociodemográficos: Educación y Salud	135
12	Indicadores de Salud y Educación	136
13	Periodos Gubernamentales 1988- 2015	137
14	Ordenamientos Jurídicos del Municipio de Chiconcuac	138
15	Comportamiento de los Ingresos 2009-2012	139
16	Comportamiento de los Egresos 2009-2012	140
17	Indicadores Económicos	141
18	Aspectos Económicos	142
19	Concentración de personas en días de plaza	144
20	Inmuebles Históricos	155
21	Principales Festividades	155
22	Aspectos Económicos: Servicios y Turismo	157
23	Servicios de Hospedaje y Alojamiento	158
24	Rutas de Transporte con Dirección a la Ciudad de México	159
25	Rutas de Transporte hacia los municipios del Estado de México	159
26	Comunicaciones y Transportes	160
27	Actividades Agropecuarias	161

28	Vinculación con el Plan de Desarrollo Estatal 2011-2017	170
29	Programa Regional 2011-2017	178
30	Indicadores Objetivo 1.	197
21	Indicadores Objetivo 2.	201
32	Indicadores Objetivo 3.	211
33	Proyecto de Alto Impacto 1	219
34	Proyecto de Alto Impacto 2	220
35	Proyecto de Alto Impacto 3	223
36	Proyecto de Alto Impacto 4	225
37	Proyecto de Alto Impacto 5	225

ABREVIATURAS

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
COPLADEM	Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de México.
COPLADEMUN	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal.
IAPEM	Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.
IGCEM	Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
LP	Ley de Planeación.
LOMEM	Ley Orgánica del Estado de México.
LPEMM	Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
RLPEMM	Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática.
SPDEMM	Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo del Estado de México y Municipios.

Introducción

El propósito de la presente investigación es desarrollar un Programa Rector del Desarrollo Económico para el municipio de Chiconcuac de Juárez Estado de México, mediante el método de estudio de caso en tanto es un municipio con características particulares por su vocación comercial y textil.

El Método de estudio de caso es utilizado para analizar una realidad concreta y es una herramienta de suma utilidad para esta investigación en la evaluación de la Administración Pública Municipal con el objetivo de diseñar las estrategias y acciones que habrá de instrumentar para potencializar su vocación textil, comercial y turística.

En este sentido la planeación es una herramienta indispensable en el diseño y orientación de futuro, la planeación:

Es el instrumento que tiene la Administración Municipal para fijarse objetivos, estrategias, programas de trabajo y sus propias acciones de Gobierno. Exige un desempeño eficiente, capaz de ejecutar los planes diseñados y convenidos, pues de nada sirve un plan si no se tiene la capacidad para ejecutarlo. A través de la planeación municipal se hace participar a la comunidad, a los distintos sectores y segmentos del Municipio, en la definición de metas, en la integración de programas, en su ejecución, en su control y vigilancia continua¹.

Mediante la planeación los gobiernos municipales se fijan objetivos y estrategias, así como la ruta para alcanzarlos. El gobierno del municipio de Chiconcuac de Juárez debe asumir el liderazgo del desarrollo local a través del diseño e instrumentación de un Programa Rector del Desarrollo Económico que le permita

¹ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Consideraciones y lineamientos para la administración de las obras públicas municipales*, México, Tesis, 1993, pág. 248.

competir en un mercado cada vez más competitivo, y además mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Mi estancia en un centro de formación y estudio como lo es la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales me exige devolver a mi universidad y la sociedad el aprendizaje adquirido, asumiéndome como un factor de cambio. Tengo la convicción personal de que el conocimiento debe ser aplicado para transformar la realidad, por ello he decidido que mi Documento recepcional debe centrarse en contribuir a mejorar mi municipio con un aporte científico y sistematizado que termine con un esquema de improvisación arraigado en la administración Pública de Chiconcuac de Juárez.

Considero de importancia social desarrollar este tema ya que el estudio de caso permite atender una realidad concreta y no diseñar un esquema de gobierno inaplicable en la dinámica del municipio. Impulsar la competitividad local conlleva un compromiso social e institucional, pues *“tiene como objetivo fortalecer la capacidad de gobierno local para participar en el mercado internacional y nacional, atraer inversión, generar empleo, crear valor agregado, incrementar la productividad, ofrecer una mejor calidad de vida, promover la cohesión social, preservar la identidad, generar consensos y coordinar esfuerzos públicos y privados”*².

La presente investigación es un esfuerzo por orientar mediante la planeación a los gobiernos municipales para liderar los procesos de desarrollo en su territorio, en lo particular al Municipio de Chiconcuac de Juárez, pero pretende que su enfoque práctico pueda servir en alguna medida al desarrollo del municipio en México y el Estado de México.

² FERNANDO ERNESTO GUERRERO JUÁREZ, *Proceso de Planeación en el Ámbito Municipal: Base para impulsar la Competitividad Local*, México, Tesis, 2011, pág. 171.

Planteamiento

Chiconcuac es uno de los 125 Municipios del Estado de México, distribuidos en 16 regiones, perteneciendo este a la Región Texcoco. La Región Texcoco se compone de los Municipios de Atenco, Chiautla, Chiconcuac de Juárez, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca. De acuerdo con el Sistema Estatal de Información para el Desarrollo Económico de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de México, en su informe de indicadores económicos regionales, esta región aportó en el año 2005 el 1.46% del Producto Interno Bruto Estatal, y concentra una población de 349 mil habitantes equivalente al 2.49% de la población estatal³.

El documento referido señala además que de acuerdo con los Censos Económicos 2004 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática la región cuenta con 11 mil 168 unidades económicas, de las cuáles el 55.24% se encuentra en Texcoco y el 25.19% en Chiconcuac. En términos de Personal ocupado total la región contabiliza 35 180 personas, 26 154 concentradas en Texcoco y 6 mil 581 empleados en Chiconcuac.

De acuerdo con el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM) el Municipio de Chiconcuac de Juárez aportó en el año 2005 el 0.13% del PIB Estatal que representa el 9.10% de la región.⁴ Chiconcuac de Juárez tiene una extensión de 6.49 km² y cuenta con una población de 22,819 habitantes, 11,681 son mujeres y 11,138 hombres⁵; existen además 4,577 hogares de los cuáles 3,609 tiene por jefe a un hombre y 968 a una mujer.

³ SISTEMA ESTATAL DE INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Indicadores Económicos Regionales (Región Texcoco)*, Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de México, 3 de septiembre de 2012, versión electrónica: <http://www.edomexico.gob.mx/sedeco/#apartado61>, pp. 3 y 4

⁴ *Ibíd.* pág. 7

⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *México en cifras: Chiconcuac*, 18 de mayo de 2011, versión electrónica: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>

Los datos señalados permiten concluir que a pesar de ser un municipio con una población y extensión territorial reducida tiene una importancia económica de relevancia para la Región Texcoco. La vocación productiva del municipio de Chiconcuac de Juárez es la fabricación y comercialización textil, es un municipio con una historia y un arraigo comercial en su población, siendo el comercio el motor del desarrollo y sustento de la mayoría de sus habitantes.

Sin embargo la administración pública municipal carece de una orientación y una planeación del desarrollo que permita potencializar dicha vocación, ya que la actividad comercial demanda servicios públicos específicos que le permitan ser competitivo a nivel local, nacional e internacional.

Un factor adicional es la continua alternancia política a lo largo de 23 años que refleja un desinterés y una mala percepción de los gobiernos locales en la población, que ha devenido en una improvisación y reinvencción del gobierno cada periodo sin continuidad, sin servidores públicos profesionales y por ende sin una planeación de largo plazo.⁶

La problemática del comercio resulta de suma importancia ya que no existe un orden en el comercio en su totalidad, además de que tiene estrecha relación con el ordenamiento vial y el transporte, la seguridad, la recolección de basura, el drenaje y alcantarillado, servicios que se deben de prestar de manera ordenada y sistematizada.

La presente investigación plantea un gobierno de nueva generación que tenga como herramienta fundamental la Planeación del Desarrollo, para diseñar e instrumentar un Programa Rector del Desarrollo Económico que oriente el

⁶ La alternancia local inicia en el periodo 1988-1990 con la llegada al poder del Partido Acción Nacional, de ahí el orden ha sido el siguiente: PRD (1991-1993), PRI (1994-1996), PRD (1996-2000), PRI (2000-2003), PT (2003-2006), Convergencia (2006-2009), PRI (2009-2012), PAN (2013-2015). Cfr. INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED), Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, 3 de septiembre de 2012, versión electrónica: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico

funcionamiento de la Administración Pública Municipal a potencializar la vocación comercial de los habitantes de Chiconcuac.

Como se ha señalado la planeación exige un desempeño eficiente y promueve la participación de la ciudadanía y de los sectores representativos del municipio en el proceso de elaboración y gestión del plan. El método de Estudio de Caso permitirá orientar la administración pública municipal y diseñar las estrategias y acciones a implementar para innovar en un modelo de gestión centrado en la planeación que atienda la realidad concreta del Municipio de Chiconcuac de Juárez y que le permita ser un factor de desarrollo en la región Texcoco.

Objetivos de la Investigación

El desarrollo de la investigación se estructura a través de los siguientes objetivos:

1. Definir el concepto de municipio considerado como un ámbito de gobierno, en tanto es un espacio de acción y decisión. En esta línea describir la composición del gobierno municipal como protagonista de la toma e instrumentación de decisiones. A su vez identificar los principales ordenamientos jurídicos que rigen y estructuran la vida municipal.
2. Presentar el marco normativo que da sustento y circunscribe el proceso de planeación en el ámbito municipal, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios. A su vez se identifican los principales instrumentos de planeación con los que cuenta el municipio.
3. Desarrollar el concepto de planeación y describir el proceso de planeación en el ámbito municipal. Así mismo señalar los elementos metodológicos básicos de un Plan de Desarrollo Municipal y de los Programas que se desprenden de este.

4. Diseñar a partir de un diagnóstico un Programa de Desarrollo Económico que consolide la vocación productiva del municipio de Chiconcuac de Juárez. Para ello definir las estrategias y líneas de acción que orienten el desarrollo del municipio y se traduzcan en beneficios para su población.

Hipótesis de la Investigación

La presente Tesis plantea que los gobiernos municipales y en particular el de Chiconcuac de Juárez pueden asumir con éxito el liderazgo del desarrollo local a través de la planeación como un instrumento que define de manera ordenada y sistemática objetivos, estrategias, líneas de acción y programas que impulsen la competitividad municipal. Por ello se plantea la siguiente hipótesis:

Si el municipio de Chiconcuac de Juárez diseña e instrumenta un Programa Rector del Desarrollo Económico teniendo como herramienta fundamental la Planeación en su proceso de elaboración y gestión, se definirán políticas, estrategias y acciones que orienten y estructuren la administración pública municipal, se tendrá un mejor desempeño y calidad en la prestación de servicios públicos municipales vinculados al turismo incluyendo la participación de los sectores representativos del municipio, y se impulsará la competitividad de los fabricantes con una visión de largo plazo en un escenario local, nacional y global. Además el municipio asumirá un liderazgo regional por su importancia económica que le permitirá incidir en la toma de decisiones regionales.

Estructura de la Investigación

La presente Tesis se compone de cuatro capítulos, descritos a continuación:

- El *capítulo I* se titula *El Ámbito de Gobierno Municipal*, en este se define el concepto de municipio y los elementos que lo integran; se describe la composición del gobierno municipal en términos políticos y administrativos. Así mismo se identifican los principales ordenamientos que inciden en la

organización y funcionamiento de la vida municipal. Este capítulo tiene como finalidad identificar a los actores que participan en la toma e instrumentación de decisiones, pues son un elemento fundamental del proceso de planeación.

- El *capítulo II* se titula *El Marco Normativo de la Planeación Municipal en el Estado de México*, se conforma por los ordenamientos que definen los objetivos, el proceso e instrumentos de la planeación municipal. Se construye a partir de la Constitución Política y la legislación federal y estatal en la materia. Así mismo se describen las normas municipales que regulan el proceso de planeación y el contenido básico del Plan de Desarrollo como documento rector de la administración pública municipal.
- El *capítulo III* titulado *El Proceso de Planeación en el Ámbito Municipal*, desarrolla el concepto de planeación, así como las etapas de su proceso a nivel municipal. También se describen los elementos metodológicos que conformar el Plan de Desarrollo Municipal junto con los principales instrumentos para su instrumentación y evaluación.
- El *capítulo IV* contiene la propuesta de un *Programa Rector del Desarrollo Económico* elaborado a partir de un diagnóstico municipal y sustentado a partir de los tres capítulos anteriores. Este apartado contiene además un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas como insumo básico para el diseño del programa. A su vez se vincula con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y el Programa Regional 2012-2017. Finalmente se exponen los objetivos, estrategias y líneas de acción del programa, así como los indicadores y proyectos de alto impacto.

El apartado de conclusiones puntualiza la necesidad de que el gobierno municipal asuma el liderazgo del desarrollo local a través de la planeación, así como los puntos medulares del Programa de Desarrollo Económico para el municipio de Chiconcuac de Juárez. Finalmente se integra la bibliografía consultada y citada en la investigación.

Capítulo I. El Ámbito de Gobierno Municipal

1.1. El Municipio

El presente capítulo tiene como finalidad aportar un referente teórico-conceptual del ámbito municipal como un espacio de acción y decisión de la vida comunitaria. Lo expuesto en este apartado permitirá comprender los mecanismos de toma de decisiones necesarios para el desarrollo del proceso de planeación en el municipio.

El municipio como institución político-asociativa tiene sus orígenes en la administración territorial de las grandes civilizaciones de la antigüedad. De ahí su significado etimológico y rasgos primigenios,

La palabra municipio es de origen romano, del latín *municipium*, con raíces de *muni*, carga y *civitas*, ciudad: el trabajo de la ciudad. Algunos aspectos esenciales de organización de la *polis*, ciudad, como la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad, se establecieron primigeniamente en Grecia. Roma con aportaciones crea los cuerpos edilicios que perfeccionan la organización municipal, otorgando al edil responsabilidades para gobernar la ciudad y al *judere municipalis* para impartir justicia. De igual manera, se principia con la compilación de las leyes referidas a la administración municipal: el Código *Papiriano* y la *Lex Julia Municipalis*.⁷

El 22 de abril de 1519 se erige la Villa Rica de la Vera Cruz como el primer municipio de la América Continental por iniciativa de Hernán Cortés⁸, más tarde entre finales de 1521 y principios de 1524 se erige el Ayuntamiento de Coyoacán para asentar el gobierno emanado de la conquista. De esta forma el municipio se convierte en un eje fundamental de la vida institucional de nuestro país.

⁷ Cfr. JESÚS, GARCÍA LÓPEZ, *Op. Cit.*, pág. i

⁸ *Ibíd.* pág. iv

En la actualidad el municipio se concibe como

Una entidad de descentralización política y administrativa-territorial, no está sujeto a las potestades jerárquicas de los poderes nacionales ni estatales; su esfera de competencia se fija conforme al criterio de interés municipal, esto es, a lo que interesa a los vecinos del municipio, como afectados, por poseer las facultades técnicas, administrativas y económicas para atender por sí y directamente ese interés.⁹

El municipio tiene un rol fundamental en la promoción del desarrollo local por ser el ámbito de gobierno más sensible a las necesidades e intereses de la población asentada en su territorio. Es además un rol histórico,

El municipio como institución pública es anterior a los Estados y aún a la existencia de la Federación. El municipio ha sido la base del desarrollo y la unidad nacional, y es la forma de gobierno más cercano a los ciudadanos. Desde la época Colonial, los municipios han generado soluciones prácticas, eficaces y eficientes para la atención de problemas en todos los campos.¹⁰

El proceso de descentralización hacia el ámbito municipal hace necesario un fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para hacer frente a una realidad en constante cambio,

Desde hace muchas décadas la acción municipal fue desplazada por la intervención de administraciones estatales y federales, debilitando de esta manera la capacidad municipal para responder a las crecientes y complejas necesidades de la sociedad. Infortunadamente la acción de los gobiernos nacionales y estatales no ha podido resolver satisfactoriamente la problemática local; razón por la cual, y en correspondencia con las tendencias

⁹ *Ibíd.*, pág. iii

¹⁰ INAFED, *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*, 3ª edic, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 2008, pág.8

internacionales se ha buscado fortalecer y reconstruir los gobiernos y poderes locales mediante esquemas de descentralización de recursos y facultades.¹¹

La descentralización no solo se orienta a una transferencia de recursos y facultades hacia el ámbito municipal, sino que propicia la adecuación de la organización municipal para que sea capaz de “generar sus propios instrumentos de gobierno a fin de volver más eficiente, eficaz, oportuna y democrática la gestión del gobierno, con miras a convertirse en un efectivo promotor y gestor del desarrollo local”.¹²

Además habrá de fortalecer “su libertad y autonomía para promover, planear y conducir el desarrollo, a fin de responder a las demandas, planteamientos y visiones de progreso de las comunidades y de los ciudadanos organizados, en una situación caracterizada fundamentalmente por la escasez de recursos disponibles”.¹³

Al generar sus propios instrumentos de gobierno el municipio podrá reducir limitaciones presentes en las administraciones públicas municipales que entorpecen su gestión, entre las que se encuentran: una débil capacidad institucional, dependencia económica, opacidad, discontinuidad de políticas, alta rotación de funcionarios, débiles esquemas de intervención social, improvisación, etc.¹⁴

El municipio mexicano ha sido reformado a lo largo de la historia, proceso en el cual se ha definido y fortalecido su esfera de competencia. La reforma al artículo 115 constitucional en 1999 le da al municipio la calidad de ámbito de gobierno. Ello le dio al municipio una figura central en la promoción del desarrollo local, con mayores capacidades financieras y una autonomía fundada en facultades reglamentarias.¹⁵

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*, pág. 73

¹³ *Ibíd.* pág. 74

¹⁴ Cfr. *Ibíd.* pág. 8

¹⁵ Cfr. FERNANDO ERNESTO GUERRERO JUÁREZ, *Op. Cit.*, pp. 33-34

El presente capítulo aborda el ámbito de gobierno municipal, considerado como el espacio de la toma e instrumentación de decisiones relativas al municipio, así como el marco jurídico que desencadena y circunscribe la acción municipal.

1.1.1 Concepto y elementos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala en el primer párrafo de su artículo 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”.¹⁶

La CPEUM define así al municipio como la célula básica de los Estados de la Federación, establece su organización interna y la forma de elección de sus autoridades. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) define en sus Guías Técnicas al municipio como

Una institución jurídica, política y social, cuya finalidad es organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal; está regida por un Ayuntamiento, y es considerado la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.¹⁷

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) señala que el municipio es “una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa”¹⁸. Distingue a su vez tres elementos básicos que lo constituyen:

¹⁶ Artículo 115 párrafo I, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf>, fecha de consulta: 12 de septiembre de 2012.

¹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP), *Guías Técnicas Municipales 2009, Guía Técnica No.1 (Administración Pública Municipal)*, Secretaría de Gobernación, *Compilación de Derecho Municipal Mexicano*, Disco Compacto, pág. 17

¹⁸ INAFED, *Op.cit.*, pp. 11 y 12

- Población: es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- Territorio: es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un Estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- Gobierno: como primera instancia de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

El elemento gobierno, eje principal de este capítulo, se compone por el régimen político y el régimen administrativo¹⁹, los cuales a continuación se abordarán por ser elementos fundamentales de la integración y funcionamiento del Gobierno Municipal.

1.2. Régimen Político

El Régimen Político se integra por las autoridades electas por votación popular directa²⁰: Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, como lo señala la CPEUM y de forma específica en la legislación local correspondiente. A manera de ejemplo el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM) señala lo siguiente:²¹

¹⁹ INAFED, *Op. Cit.*, pp. 29 y 30

²⁰ Cfr. *Ibid.*

²¹ Cfr. Artículo 16, *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, 14 de septiembre de 2012, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35184&ambito=estatal>.

Cuadro No. 1 Integración de los Ayuntamientos en el Estado de México

Habitantes	Presidente	Síndicos por Mayoría Relativa	por	Síndicos por Representación Proporcional	por	Regidores por Mayoría Relativa	por	Regidores por Representación Proporcional
Menos de 150 mil	1	1		0		6		Hasta 4
Más de 150 mil y menos de 500 mil	1	1		0		7		Hasta 6
Más de 500 mil y menos de 1 millón	1	2		1		9		Hasta 7
Más de un millón	1	2		1		11		Hasta 8

Fuentes: Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

1.2.1 El Ayuntamiento

El Ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno municipal y se integra por el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, los cuales toman las decisiones fundamentales de la vida municipal sesionando de manera colegiada en Cabildo. La palabra Ayuntamiento se refiere

Al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *audiuntum*, *supino de audiungere*, que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo ayuntar, que significa juntar. Así, un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo.²²

²² SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE *Manual Básico para la Administración Municipal, Capítulo 1*, 4ª edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., Toluca, México, 2003, pág. 16

Las funciones de los Ayuntamientos se pueden clasificar de la siguiente manera:²³

- **Reglamentaria:** tiene como contenido la norma, siendo ésta una regla imperativa y absoluta de carácter general e impersonal. Un ejemplo es la expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno. Esta función se ejerce con la participación con junta de los miembros del Ayuntamiento en sesión de Cabildo.
- **Ejecutiva:** el ejercicio de esta función radica en el órgano unipersonal, representativo y ejecutor, llamado Presidencia Municipal. Tiene por objeto la aplicación de una norma a una relación jurídica, creando un derecho, una obligación o una situación subjetiva.
- **Jurisdiccional:** en el municipio esta función también recae en el Presidente Municipal, sin embargo, se diferencia de la ejecutiva porque su finalidad es la actuación y mantenimiento del orden jurídico, particularmente por violaciones a la reglamentación municipal.

El Ayuntamiento ejerce su autoridad de manera colegiada sesionando en el recinto oficial denominado *Cabildo*, es aquí donde materializa sus funciones a través de los acuerdos.

El ayuntamiento atiende su trabajo organizándose en comisiones integrados por sus miembros. Las comisiones permiten una atención focalizada de los asuntos públicos y sus resoluciones se llevan a Cabildo para la toma de decisiones. A continuación se abordan ambas figuras.

1.2.2 El Cabildo

El Cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, en donde deciden y acuerdan sobre los asuntos colectivos y se encarga al Presidente Municipal la ejecución de los acuerdos a través de la administración pública a su mando. Para ello el ayuntamiento “es una institución de derecho público; tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante

²³ INAP, *Op. Cit.*, pág. 23

tribunales e instituciones, por lo cual puede en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica”.²⁴

El Cabildo funciona mediante sesiones, por lo general públicas, estas constituyen “un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas el Ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal”.²⁵

Las sesiones se clasifican de la siguiente manera:²⁶

- Sesión Ordinaria: se realiza de acuerdo a un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Por lo regular, deberá realizarse por lo menos una vez al mes, aunque algunas leyes orgánicas municipales establecen periodicidades diversas que pueden ser desde semanales, quincenales o cada veintiún días.
- Sesión Extraordinaria: es aquella que se convoca y se realiza con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el presidente municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del ayuntamiento.
- Sesión Solemne: se realiza al instalarse el ayuntamiento, al conocer el informe del Presidente Municipal; cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

1.2.3 Comisiones

Para el desempeño de sus funciones el ayuntamiento se organiza en comisiones, estas son

Delegaciones formadas entre los miembros del Ayuntamiento para la atención de los asuntos municipales, mismas que son encabezadas por regidores o

²⁴ INAFED, *Op. cit.* pp. 14 y 15

²⁵ SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. cit.* Capítulo 1, pág. 18

²⁶ *Ibíd.* pp. 15 y 16

síndicos. Tienen por finalidad coadyuvar en la elaboración del Plan Municipal y su evaluación; el análisis y propuesta de solución para ciertos asuntos de interés municipal, así como vigilar que se cumplan los acuerdos del Ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

27

Las comisiones permiten la atención focalizada de los miembros del Ayuntamiento a los distintos ramos de la acción municipal, sus funciones, duración y número están determinados en las Leyes Orgánicas Municipales o Códigos Municipales, de acuerdo a la entidad federativa correspondiente. Como ejemplo el artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México contiene las principales funciones de una comisión:

Las comisiones del ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar e informar sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo. Las comisiones, deberán entregar al ayuntamiento, en sesión ordinaria, un informe trimestral que permita conocer y transparentar el desarrollo de sus actividades, trabajo y gestiones realizadas²⁸.

En relación al número de comisiones y su duración el artículo 69 señala que estas se determinaran por el ayuntamiento y podrán ser permanentes y transitorias. El artículo mencionado establece las siguientes comisiones: ²⁹

I. Serán permanentes las comisiones:

- a) De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;
- b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;

²⁷ SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. cit.*, pág. 19

²⁸ Artículo 16, LOMEM.

²⁹ *Ibíd.*, Artículo 69.

- c) De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya mas de uno;
- d) De agua, drenaje y alcantarillado;
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros;
- f) De alumbrado público;
- g) De obras públicas y desarrollo urbano;
- h) De fomento agropecuario y forestal;
- i) De parques, jardines y panteones;
- j) De cultura, educación pública, deporte y recreación;
- k) De turismo;
- l) De preservación y restauración del medio ambiente;
- m) De empleo;
- n) De salud pública;
- ñ) De población;
- ñ) Bis. De Participación Ciudadana;
- o) De asuntos indígenas, en aquellos municipios con presencia de población indígena;
- p) De revisión y actualización de la reglamentación municipal
- q) De apoyo y atención al migrante;
- r) Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

II. Serán comisiones transitorias, aquéllas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

Las atribuciones del Ayuntamiento, están contenidas en las leyes orgánicas municipales o códigos municipales de cada entidad federativa. Estas son las tareas que les son atribuidas por la legislación para la realización de sus fines y circunscriben su esfera de acción. Como ejemplo, las atribuciones de los ayuntamientos en el Estado de México son las siguientes:

1.2.4 Atribuciones de los Ayuntamientos

El artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal establece las atribuciones de los Ayuntamientos, entre las que se encuentran³⁰:

- *Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;*
- *Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes;*
- *Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;*
- *Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;*
- *Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal;*
- *Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;*
- *Aprobar su presupuesto de egresos;*
- *Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;*
- *Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;*
- *Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;*
- *Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;*

³⁰ SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. cit.*, capítulo 1 pp. 21 y 22 .

1.2.5 Atribuciones de los miembros del Ayuntamiento

De igual forma las atribuciones de los integrantes del Ayuntamiento (Presidentes, Síndicos y Regidores) están contenidas en la ley orgánica municipal de cada entidad federativa. El ayuntamiento tendrá un secretario encargado de apoyar al presidente en la conducción de las sesiones de cabildo, así como en la convocatoria para el mismo. El secretario del Ayuntamiento registra en actas los acuerdos de cabildo y el seguimiento de los mismos, esta encargado del manejo interno del gobierno municipal y conduce los asuntos políticos del municipio.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal ha elaborado la siguiente relación general de facultades y obligaciones de los ediles de acuerdo a las leyes orgánicas municipales de las Entidades Federativas:³¹

Presidente Municipal

El presidente municipal es el representante político del municipio y titular de la administración pública municipal, a su vez se encarga de ejecutar las decisiones del ayuntamiento y presidir el cabildo. Sus principales facultades y obligaciones son:

- a) Planear, programar, presupuestar, coordinar, y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento.
- b) Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del ayuntamiento con los poderes del Estado y de la Federación, así como con otros ayuntamientos de la entidad.
- c) Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- d) Informar a la población en sesión pública y solemne del ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que

³¹ INAFED, *Op. Cit.*, pp. 17-21.

guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año.

- e) Proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y el (los) síndico (s) municipal (es).
- f) Presentar a la consideración del ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal.
- g) Conducir la elaboración y el desarrollo del plan municipal, los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- h) Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- i) Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano y de los servicios públicos municipales.
- j) Informar durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- k) Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- l) Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
- m) Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento.
- n) El presidente municipal podrá ausentarse del municipio hasta por 30 días.

Síndico

El síndico tiene como principal función la defensa de los intereses municipales, en materia patrimonial y de control interno. Entre sus principales funciones están las siguientes:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos.
- b) Coordinar la comisión de hacienda pública municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.
- c) Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros. Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar de las gestiones realizadas.
- d) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
- e) Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- f) Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento.
- g) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- h) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el municipio.
- i) Intervenir en los actos jurídicos que realice el ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas.
- j) Fungir como agente del ministerio público en los casos y condiciones que determina la Ley Orgánica de la material (*sic*).

Regidor

Los regidores como representantes de la comunidad en el ayuntamiento tienen como principales atribuciones las siguientes:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- b) Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad que se le señale, sobre las gestiones realizadas.
- c) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento.
- d) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos y en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le

encomiende y proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.

- e) Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- f) Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.
- g) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- h) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento.
- i) Estar informado del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.
- j) Suplir, cuando así lo establezca la ley orgánica, las faltas temporales del presidente municipal.

Como se señala en páginas posteriores el Gobierno Municipal se compone por un régimen político y un régimen administrativo. Concluida la atención del primero, corresponde al segundo el siguiente tema.

1.3. Régimen Administrativo

El régimen administrativo se refiere a la Administración Pública Municipal, a su organización administrativa y las personas que la integran, estas últimas denominadas servidores públicos son los encargados de la operación y ejecución de las decisiones del Ayuntamiento.

1.3.1 Organización Administrativa

De acuerdo a la problemática específica de cada municipio se establece una organización administrativa para su atención. La articulación de esta responde a la complejidad de los asuntos locales,

... para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico.³²

El diseño de la organización administrativa de un municipio debe considerar al menos los siguientes elementos:³³

- La identificación y jerarquización de la problemática del municipio.
- Las características y tamaño del municipio.
- Los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros con que cuenta el Ayuntamiento para su integración y operación.
- La definición clara y precisa de los objetivos generales del programa de gobierno, considerando las facultades, obligaciones y problemática que hay que afrontar.
- La definición de programas operativos.
- La asignación de recursos económicos a los diferentes programas municipales.
- La determinación del tipo de coordinación por parte de las autoridades operativas, con autoridades y dependencias federales y estatales.
- La necesidad de información o reportes periódicos de las actividades desarrolladas por las áreas operativas para la toma de decisiones y evaluación de resultados obtenidos en los programas operativos.
- El establecimiento de funciones de supervisión a las áreas que integran la estructura de organización del Ayuntamiento.

Un elemento fundamental para el diseño de la organización de la administración pública municipal es el marco jurídico, la CPEUM, la Constitución Política Estatal, la ley orgánica municipal, el bando municipal y reglamentos. En el marco jurídico se encuentran las atribuciones de los ayuntamientos, forma de organización, los

³² SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. Cit.*, Capítulo 1., pág. 29.

³³ *Ibid.* pág. 35

servicios públicos que le corresponde prestar a la ciudadanía, las facultades en materia de ordenamiento territorial, los impuestos que habrán de conformar su hacienda, etc. En este tenor los objetivos, metas, prioridades y estrategias del Plan de Desarrollo Municipal, como documento rector del desarrollo, marcan la principal directriz para el diseño de la organización.

Entre las áreas que generalmente se encuentran en la estructura administrativa de los municipios, se encuentra la Tesorería Municipal. El artículo 115 en su fracción IV confiere al municipio la libre administración de su Hacienda; la Tesorería Municipal esta encargada de la gestión financiera del municipio y es responsable de la Hacienda Pública Municipal con apego a lo dispuesto en la legislación estatal correspondiente.

A la Tesorería le corresponden tareas como la recaudación de los impuestos, programación y presupuestación del gasto, manejo y resguardo de fondos, establecimiento de tarifas, entre otras. La hacienda municipal se compone por los recursos municipales provenientes de:³⁴

- El ejercicio de atribuciones.
- El ejercicio de la facultad de regulación y vigilancia.
- La facultad de promover cambios en el régimen de propiedad.
- La posibilidad de ser beneficiarios de la voluntad de particulares o entes públicos.
- La coordinación interinstitucional.
- El crédito público.
- El rendimiento o dividendos de empresas públicas municipales.
- Los bienes patrimoniales de dominio público (muebles e inmuebles).
- El gasto municipal.
- La deuda pública.

³⁴ INAFED, *Op. Cit.*, pág. 25.

La administración pública municipal constituye un cuerpo que debe trabajar de manera integral y sincronizada para la consecución de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Municipal. Si se considera la organización de la Administración Pública Municipal como un sistema con funciones emanadas del marco legal, esta se puede estructurar en tres subsistemas.³⁵

- Áreas de regulación: son aquéllas que norman y dirigen, señalan las directrices y las políticas, así como las encargadas de las funciones de autoridad y ejecutiva. En el caso de la administración municipal, este grupo comprende al propio Ayuntamiento y la Presidencia Municipal, así como los apoyos directos a éstos órganos ejecutivos: la secretaría particular, la jefatura o unidad de comunicación social y prensa; relaciones públicas y algunos órganos de colaboración ciudadana, así como en algunos casos, las unidades de planeación, informática y contraloría interna, entre otras.
- Áreas sustantivas o de operación: son todas aquéllas cuyas funciones permiten atender toda la gama de actividades que deben realizarse para cumplir los objetivos institucionales de la administración pública municipal. Este es un campo muy vasto de atribuciones, de acuerdo al tamaño e importancia del municipio de que se trata. La Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería son órganos típicos de cualquier administración, sin importar su tamaño.
- Áreas adjetivas de apoyo técnico o administrativo: son aquellas cuyas tareas son de dotar a las unidades administrativas de los servicios o recursos necesarios para su adecuado funcionamiento. En este rubro se encuentran por lo menos tres grupos de dependencias, en general reunidos en la Oficialía Mayor o su equivalente, cuyo nombre debe reflejar la vocación de sus acciones, es decir, lo administrativo. Las áreas son las de personal o recursos humanos; la de recursos materiales, que engloba las funciones de compras o adquisiciones; almacenes e inventarios.

³⁵ SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. Cit.*, pág. 31.

Los tres subsistemas se complementan por:

- Servicios Generales e intendencia: prestan todos los servicios que excluyen al personal, recursos materiales y financieros, como son: talleres, vehículos, mantenimiento, correspondencia y archivo, mantenimiento y refacciones del parque vehicular, que son los camiones de basura, equipo de construcción y mantenimiento de obras públicas; patrullas, transportes al servicio de la administración y otros.

La estructura organizativa tiene un elemento operativo fundamental en las personas que la conforman y desarrollan sus funciones. El siguiente numeral corresponde a los servidores públicos.

1.3.2 Servidores Públicos

Los servidores públicos son el elemento humano de la organización, materializan las decisiones del Ayuntamiento e integran la Administración Pública Municipal, pueden clasificarse de la siguiente manera:³⁶

- Autoridades: son las personas responsables política y administrativamente ante la comunidad, por haber sido elegidos mediante el voto directo y secreto.
- Funcionarios: son las personas que ocupan los mandos superiores y medios de la administración. Su principal función es la de instrumentar, operar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el Presidente o Presidenta Municipal o el Cabildo.
- Empleados: son las personas con los que dispone la Administración Municipal para apoyar y auxiliar a las autoridades y a los funcionarios. Ellos realizan las tareas físicas de los Programas Municipales.

Los servidores públicos municipales están inmersos en periodos de Gobierno muy cortos, en su mayoría de tres años, lo cual hace imprescindible la capacitación como un elemento que consolide las capacidades del Ayuntamiento y la

³⁶ INAFED, *Op. Cit.*, pp. 33 y 34.

Administración Pública Municipal para atender una realidad cada vez más compleja y en constante cambio.

1.3.2.1 Capacitación Municipal

La capacitación es un instrumento de fortalecimiento municipal y hace referencia al “proceso de comunicación permanente tendiente a satisfacer las necesidades de realización individual y social de la persona y los requerimientos de la institución en donde desempeñe sus labores”.³⁷ Por otra parte el adiestramiento “es el proceso que hace posible que el trabajador desempeñe, eficientemente y en su caso aplicando las medidas de seguridad, las tareas inherentes a su puesto actual de trabajo”.³⁸

La capacitación puede ser de dos tipos.³⁹

- Capacitación para el trabajo: consiste en la preparación que debe recibir cada trabajador antes de integrarse a un puesto. En este tipo de capacitación se lleva a cabo el proceso de inducción a la administración municipal, para que el trabajador se ubique y conozca el Municipio, su organización, sus diferentes áreas y que finalmente sepa como funciona el área donde ingresará, en qué consistirán sus funciones, sus deberes, sus obligaciones y sus derechos como trabajador; asimismo se le dará la bienvenida a su nuevo cargo, empleo o comisión.
- Capacitación en el trabajo: es la referente a la capacitación que cada trabajador deberá recibir como derecho para que mejore o perfeccione las tareas que tiene encomendadas, con nuevas y diferentes técnicas, asimismo se puede recibir capacitación para el puesto, puede ir tomando los diferentes cursos que ofrezcan para que, cuando tenga la oportunidad de tener movilidad a otra plaza o área, esté preparado para mejorar actitudes y el ambiente laboral.

³⁷ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Op. Cit.*, pág. 231

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.* pág. 232

Y a su vez la capacitación se dirige a autoridades, funcionarios y empleados de diferentes formas⁴⁰:

- Capacitación a autoridades municipales: en términos generales tiene por objeto ubicar a la institución municipal dentro del sistema federal de la nación, mostrando el alcance de sus facultades y su posición frente a la comunidad, así como su calidad de agentes del desarrollo y del cambio social.
- Capacitación a funcionarios y empleados: se orienta a los conocimientos, métodos y prácticas concretas y específicas en las distintas áreas que comprende la administración municipal, tales como el marco jurídico, la organización del ayuntamiento, la hacienda pública municipal, la planeación económica, el desarrollo urbano, el desarrollo social y las obras y servicios públicos.

Implementar actividades de capacitación requiere elaborar un programa para ello, el cual deberá fundamentarse en un diagnóstico con la finalidad de conocer las necesidades reales de capacitación. García López señala como necesidades de capacitación:

Aquellas carencias referidas a los conocimientos, habilidades y actitudes que interfieren en el desempeño eficiente de un trabajador al desarrollar las funciones del puesto.⁴¹

Las necesidades de capacitación pueden encontrarse a diferentes niveles, los cuales son:⁴²

- A nivel organizacional: se refiere a las necesidades de la administración municipal, que si bien no se refieren a carencias del trabajador, sí repercuten en el desempeño de su trabajo, ya que se refieren a limitaciones o problemas generales que presente el municipio en su estructura administrativa. Estas

⁴⁰ *Ibíd.* pág. 235

⁴¹ *Ibíd.* pág. 233

⁴² *Ibíd.*

necesidades pueden detectarse al realizar un análisis de la relación entre las diferentes áreas, verificando si sus funciones son congruentes con las actividades que debe realizar.

- A nivel ocupacional: son limitaciones o deficiencias en conocimientos, habilidades y actitudes que presenta un grupo de personas de un mismo puesto y ocupación.
- A nivel individual. Son aquellas deficiencias particulares que presenta un trabajador en cuanto a conocimientos, habilidades y actitudes.

Las necesidades pueden ser manifiestas cuando no requieren de una investigación profunda, por ejemplo por nuevo ingreso, transferencia de personal, cambio de métodos o procedimientos, ampliación de servicios, cambio de maquinaria o equipo. Son necesidades encubiertas cuando no se pueden detectar a simple vista y requieren una investigación que comprenda las siguientes etapas⁴³:

- Determinación de objetivos
- Búsqueda de evidencias
- Localización de áreas críticas
- Presentación de soluciones preliminares
- Selección de técnicas y diseño de instrumentos de investigación
- Aplicación de técnicas e instrumentos de investigación
- Recolección e interpretación de datos
- Elaboración del diagnóstico de necesidades de capacitación.
- Informe final.

Estos elementos deben ser considerados antes de implementar un programa de capacitación. El diagnóstico permite focalizar la capacitación al personal y áreas que realmente lo requieran, ello es de suma importancia en el ámbito municipal que se caracteriza por la escasez de recursos. Además se debe tomar en cuenta la legislación en la materia y la dinámica local del municipio.

⁴³ *Ibíd.* pág. 234

Como se refirió anteriormente el diseño de la estructura de la administración pública municipal responde a la problemática que debe atender y los factores que precisa potencializar. En el mismo sentido la capacitación difiere según las características propias de cada municipio y la legislación correspondiente. Es difícil adoptar un esquema general para todos los municipios, por lo cual en este apartado se presentaron líneas generales para el diseño de la organización administrativa y la capacitación municipal. El siguiente numeral presenta una clasificación de los municipios para tener un referente contextual de lo local en nuestro país.

1.4. Clasificación de los municipios

Establecer una clasificación absoluta o única para los 2, 456 ⁴⁴municipios del país no es el objetivo de la presente investigación, en tanto los indicadores que se consideran pueden variar en número, categoría, además de la forma de su ponderación. Por ello se presenta la siguiente clasificación que divide a los municipios en Metropolitanos, Urbanos, Semiurbanos y Rurales.

Esta clasificación considera las principales actividades económicas, número de habitantes, presupuestos de ingresos y egresos, y las características de su desarrollo urbano como sus principales indicadores. A continuación se enuncian los principales rasgos de cada uno ⁴⁵:

1.4.1 Municipios Rurales

a) Tienen una baja densidad de población distribuida en pequeñas comunidades dispersas, además su número de habitantes es reducido y su tasa de crecimiento es pequeña.

⁴⁴ Cfr. INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010 (Diseño de la Muestra Censal 2010)*, http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/dis_muestra_cpv2010.pdf, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

⁴⁵ SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. Cit.*, pp. 36-38.

- b) La mayoría de los servicios públicos solamente se prestan en la cabecera municipal y en algunas comunidades.
- c) Existe una gran proporción de su población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.
- d) En cuanto a equipamiento, cuentan con instalaciones educativas de nivel básico, ocasionalmente a nivel técnico. En materia de salud, tienen centros de salud rurales; en relación al comercio y abasto tienen pequeños mercados y algunos tianguis.
- e) Su estructura administrativa es sencilla (dado que las funciones que desempeñan son poco complejas) y se integra básicamente por la Secretaría Municipal, Tesorería, Contraloría Municipal, Dirección de Obras y Servicios Públicos y Comandancia.

1.4.2 Municipios Semiurbanos

- a) Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades.
- b) Cuentan con servicios públicos de agua potable, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la cabecera municipal y en la mayoría de las localidades.
- c) La PEA se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios.
- d) Cuentan con equipamiento educativo de nivel preescolar, básico, secundaria técnica y ocasionalmente bachillerato de cobertura local a regional. En cuestiones de salud disponen de centros de salud rural dispersos 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.
- e) En lo concerniente a su estructura administrativa, estos municipios observan una complejidad mayor ya que al tener más población, sus demandas y requerimientos también son mayores y por lo tanto, el número de unidades administrativas se incrementa proporcionalmente.

1.4.3 Municipios Urbanos

- a) Tienen altas densidades de población distribuida en comunidades grandes, medianas y pequeñas.
- b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en casi todas las comunidades.
- c) Las actividades económicas a que se dedica la población son la prestación de servicios, la industria mediana o grande y ocasionalmente, agricultura y ganadería.
- d) El equipamiento de que se dispone en materia educativa es de escuelas de nivel preescolar, básico, medio superior y superior, además de tecnológicos, con una cobertura regional y/o estatal. En instalaciones de salud, cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales y de especialidades. En relación a las instalaciones de abasto, cuentan con grandes mercados y tianguis en la cabecera municipal y en las principales localidades.
- e) En función de las características de este tipo de municipios, su estructura administrativa se compone de un número mayor de unidades y las funciones que cada uno de ellos desempeña son más complejas en comparación con los dos tipos de municipios anteriormente tratados.

1.4.4 Municipios Metropolitanos

- a) Tienen alta densidad de población distribuida en todo el territorio municipal y tienden a formar una continuidad geográfica (conurbación) con otros municipios o entidades.
- b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal, sin embargo, es necesario aclarar que la eficiencia de los mismos no siempre corresponde a las necesidades de la población.
- c) La PEA se ocupa principalmente en los servicios e industria mediana y grande.
- d) El equipamiento de que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, básico, medio superior y superior, y tecnológicos cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto a instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales, de especialidades y

módulos odontológicos y de optometría. Cuentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal.

e) Como puede inferirse, la estructura administrativa de los municipios metropolitanos es más compleja y de mayores dimensiones que las de los otros tipos de municipios ya mencionados, lo cual corresponde evidentemente a la gran cantidad y variedad de requerimientos de su población y de las características que les son inherentes.

En términos poblacionales se puede observar lo siguiente, a reserva de la constante dinámica demográfica que vive el país, principalmente en las Zonas Metropolitanas y considerando que el número de habitantes no es un factor que determine por si mismo la clasificación del municipio.

Cuadro No. 2 Integración de Ayuntamientos por número de habitantes

	Población Media	Integración del Ayuntamiento en el Estado de México
Metropolitanos	700, 000 habitantes	Un presidente, tres síndicos y hasta 19 regidores.
Urbanos	150, 000 y 600, 000 habitantes	Un presidente, tres síndicos y hasta 16 regidores.
Semiurbanos	Localidades con una población de 10,000 a 15,000 habitantes	Un presidente, un síndico y hasta 13 regidores.
Rurales	Presenta Localidades con menos de 5,000 habitantes	Un presidente, un síndico y hasta 10 regidores.

Fuente:

-Ley Orgánica del Estado de México.

-Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El Municipio Mexicano*, Senado de la República, 10 de septiembre 2012, versión electrónica: http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Municipio_Mexicano.pdf, pág. 49.

El cuadro anterior es un referente para contextualizar la vida municipal, pues los 2,456 municipios del país presentan características propias que les asignan una tipología determinada; la clasificación de los municipios responde a diversos factores que no se deben ponderar de manera aislada.

Una vez contextualizado el ámbito municipal, sus órganos de gobierno y atribuciones, la organización administrativa y su factor humano; es preciso abordar en el siguiente apartado el marco jurídico que circunscribe la acción municipal.

1.5. Marco Jurídico Básico del Ámbito Municipal

Los principales ordenamientos jurídicos que rigen la actuación de los Gobiernos Municipales son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Constituciones Políticas Estatales.
- Leyes Orgánicas Municipales.
- Bando Municipal.
- Reglamentos.

1.5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 115)

El artículo 115 constitucional es el ordenamiento básico y fundamental de la vida municipal, en el se establecen las bases de la organización de los municipios y sus órganos de gobierno, además señala las atribuciones que circunscriben la esfera de su competencia. El siguiente cuadro contiene las principales determinaciones de este artículo.

Cuadro No. 3 Artículo 115 Constitucional

Artículo 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:

- | | |
|------------|--|
| Fracción I | <ul style="list-style-type: none">• Se establece el Ayuntamiento como órgano de Gobierno municipal integrado por un Presidente Municipal, síndicos y regidores según la ley correspondiente.• Se establece el principio de no reelección en el ámbito |
|------------|--|

	municipal.
Fracción II	<ul style="list-style-type: none"> • Faculta a las Legislaturas Locales para desaparecer Ayuntamientos o revocar el mandato a alguno de sus miembros. • Se otorga personalidad jurídica y el manejo de su patrimonio conforme a la ley. • Se reconoce la Facultad Reglamentaria del Municipio, al facultarlo para expedir en el marco de la legislación estatal los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de Observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
Fracción III	<ul style="list-style-type: none"> • Se señalan los servicios públicos que prestarán los municipios circunscritos a los que dispongan las leyes federales y estatales. Estos son: <ul style="list-style-type: none"> a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. • Faculta a los municipios para asociarse y coordinarse en la prestación de servicios, previo acuerdo de los ayuntamientos

respectivos. En caso de ser municipios de diferente Estado previo acuerdo de sus legislaturas locales.

Fracción IV

- Se faculta al municipio para celebrar convenios con el Estado para que éste preste temporalmente un servicio, o bien de manera coordinada.
- Permite a las comunidades indígenas asentadas en el territorio municipal su asociación en los términos y efectos que prevenga la ley.
- Se otorga al municipio la libre administración de su hacienda.
- El municipio esta facultado para percibir contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Podrá convenir que el Estado preste determinados servicios a cambio de dichas contribuciones.
- Las legislaturas locales determinaran las bases, montos y plazos de las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios.
- Se establecen como ingresos los derivados de la prestación de los Servicios Públicos a su cargo.
- Solo estarán exentos de contribuciones los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios. (contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y las derivadas de la prestación de servicios).
- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, acompañados de los tabuladores de ingresos de los servidores públicos municipales.

- Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

Fracción V Se faculta a los municipios en los términos de las leyes federales y estatales para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y *planes de desarrollo urbano municipal*;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional*, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Para dar cumplimiento a esta fracción podrá expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Fracción VI Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias,

planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Fracción VII La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el

Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

Fracción VIII Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Fuente: Artículo 115, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

Como se muestra en el cuadro anterior el artículo 115 de la Carta Magna sienta las bases de la administración territorial de los estados y es el documento primario en materia municipal. De este ordenamiento emana la organización política y administrativa de los municipios, las bases para su administración financiera, para la prestación de servicios públicos y sus modalidades, para la relación con sus empleados y las facultades para una administración territorial integral. El artículo 115 abre el camino de las relaciones intergubernamentales en materia de prestación de servicios públicos y administración territorial conjunta. Y además define el marco de acción de los municipios en la administración metropolitana, articulando la participación de la Federación, Estados y Municipios en la planeación, regulación y coordinación de su desarrollo.

1.5.1.1 Autonomía Municipal

El artículo 115 de la Constitución Federal reconoce al Municipio Libre como un ámbito de gobierno, y en este tenor es necesario definir la autonomía municipal como:

... el derecho para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente con conceptos de tributación y libre manejo de su hacienda.⁴⁶

Esta autonomía se ejerce en las esferas política, administrativa⁴⁷ y jurídica:

- Política: es la capacidad de otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión pública no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- Administrativa: es la capacidad de otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión pública no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- Jurídica: esta hace referencia a la facultad reglamentaria de los municipios, pues tiene la capacidad constitucional de expedir los reglamentos necesarios, circunscrito por las disposiciones legales estatales. Mediante esta facultad reglamenta las leyes estatales en el ámbito municipal.

1.5.1.2 Servicios Públicos

Otro elemento importante al que alude el artículo 115 y requiere de una definición son los servicios públicos municipales. Un servicio público municipal es

toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a

⁴⁶ INAP, *Op. Cit.*, pág. 26.

⁴⁷ *Ibíd.*

fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia. El servicio público debe estar sujeto a un régimen que le permita la adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad y economía de los usuarios.⁴⁸

Los servicios públicos tienen las siguientes características⁴⁹:

- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- Carecen de propósitos de lucro.
- Su régimen especial lo rige el derecho público.
- Satisfacen necesidades colectivas.
- Son consecuencia de la vida comunitaria.
- Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
- Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

El artículo 115 señala que los Estados adoptarán el municipio libre como la base de su división territorial y forma de organización político-administrativa. Por ello las Constituciones Políticas Estatales rigen en un nivel mas específico la vida municipal.

1.5.2 Constituciones Estatales.

Las Constituciones Estatales recogen el espíritu del artículo 115 constitucional en un capítulo dedicado a la organización del gobierno y la administración pública municipal. Ello en tanto la constitución federal circunscribe la esfera de competencia y el contenido de las constituciones estatales, esto lo mandata el artículo 40 de nuestra carta magna:

⁴⁸ INAFED, *Op. Cit.*, pág. 117.

⁴⁹ *Ibíd.*, pág. 120.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.⁵⁰

En este capítulo dedicado al ámbito municipal, las constituciones políticas de cada entidad federativa, consignan⁵¹:

- El número, denominación y límites territoriales de sus municipios.
- La categoría de sus poblados, las condiciones para la creación o supresión de un municipio.
- El patrimonio y la hacienda pública con las que deben contar.
- La integración, elecciones e instalación y duración de los Ayuntamientos.
- Forma de prestación de los servicios públicos.
- En algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los Ayuntamientos como de la propia Administración Pública Municipal.

De manera más específica las leyes orgánicas municipales son el ordenamiento que organiza y puntualiza lo dispuesto en las constituciones políticas estatales.

1.5.3 Ley Orgánica Municipal

En este apartado se definirá la Ley Orgánica Municipal como el ordenamiento básico y rector de la organización y funcionamiento de los municipios en México.

La ley orgánica municipal:

De acuerdo a su definición de ordenamiento orgánico, establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las Constituciones General de la República y Estatal, donde se señalan las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio así como sus fines, su estructura básica, sus atribuciones y sus funciones para el

⁵⁰ Artículo 40. CPEUM.

⁵¹ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Op. Cit.*, pág. 47.

desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos.
Una sola Ley rige para todos los Municipios de una Entidad Federativa.⁵²

El contenido de la Ley Orgánica Municipal, también llamada Código Municipal, depende la Entidad Federativa a que corresponda, por ejemplo la Ley Orgánica Municipal del Estado de México atiende en términos generales lo siguiente:⁵³

- Caracterización política del municipio.
- Organización Territorial.
- La integración, instalación, funcionamiento y atribuciones de los Ayuntamientos.
- Atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana.
- Disposiciones referentes a la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos (seguridad pública, protección civil, derechos humanos, así como el recurso administrativo de inconformidad).
- La administración municipal, su ámbito de competencia y fines.
- La Reglamentación Municipal.
- Responsabilidades de los servidores públicos municipales.

1.5.4 Bando de Policía y Buen Gobierno

El Bando Municipal es un instrumento de gobierno y un reglamento de carácter general que contiene las principales normas que regulan la vida municipal. De acuerdo al Manual Básico para la Administración Pública Municipal del Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. (IAPEM) el Bando Municipal:

Es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las

⁵² INAFED, *Op. Cit.*, pág. 44.

⁵³ SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. Cit.*, Capítulo 1, pág.6

obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.⁵⁴

El bando municipal deberá expedirse por el ayuntamiento de acuerdo a un calendario que señala la ley orgánica municipal correspondiente, la promulgación y difusión por lo general corresponde al Presidente Municipal. Las materias que regula el Bando de Policía y Buen Gobierno se estipulan en las Leyes Orgánicas de cada entidad federativa, el contenido básico de un Bando de Policía y Buen Gobierno es el siguiente⁵⁵:

- I. Disposiciones Generales: se establecen los objetivos y fines del municipio.
- II. Integración del territorio: se señalan los límites del territorio y la división territorial interna del municipio.
- III. Población municipal: se establecen los principios de vecindad y la ciudadanía municipal, los derechos y obligaciones, y las causas de la pérdida de la vecindad.
- IV. Gobierno y administración municipal: se identifica a los órganos del poder público municipal y de la administración pública, marcando quienes son las autoridades municipales, las autoridades y órganos auxiliares y los funcionarios y servidores públicos municipales.
- V. Hacienda pública municipal: se especifican las obligaciones fiscales de los ciudadanos y vecinos del municipio, así como las normas para la aplicación transparente de los recursos.
- VI. Desarrollo urbano y obras públicas: se establecen las atribuciones y obligaciones del Ayuntamiento y de los vecinos y habitantes del municipio, sobre la ordenación territorial y la acción del Ayuntamiento en el equipamiento urbano.
- VII. Servicios públicos: se deben definir los servicios que prestará el Ayuntamiento, su forma de administración, los derechos y obligaciones de los usuarios, las disposiciones para su funcionamiento.

⁵⁴ *Ibíd.*, pág. 12.

⁵⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP), Guías Técnicas Municipales 2009, *Guía Técnica No. 2 (Reglamentación Municipal)*, Secretaría de Gobernación, Compilación de Derecho Municipal Mexicano, Disco Compacto, pp. 78 y 79.

- VIII. Actividad de los particulares: se especifican las disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios; así como las disposiciones para regular el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios; y también, los requisitos para la expedición de licencias y permisos.

1.5.5 Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas

De manera más específica entre los ordenamientos que norman la vida municipal y fungen como instrumentos de gobierno, se tiene a los Reglamentos. El Manual Básico para la Administración Municipal del IAPEM apunta que el reglamento

es el conjunto de normas generales de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Los reglamentos municipales norman determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socio económicas, culturales e históricas de cada municipio.⁵⁶

El municipio expide reglamentos en ejercicio de su facultad reglamentaria contenida en la fracción II del artículo 115 constitucional, la cual dicta que

los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.⁵⁷

⁵⁶ SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. Cit.*, Capítulo 1, pág. 8

⁵⁷ Artículo 115 fracción II párrafo primero, CPEUM.

La facultad reglamentaria dota al municipio de instrumentos de gobierno que dan sustento legal y legitimidad a sus acciones. Esta facultad significa:

la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas. La facultad reglamentaria es importante pues con ella se proporciona a los Ayuntamientos solidez jurídica en el ejercicio de su administración pública.⁵⁸

1.5.5.1 Características

Los reglamentos como cuerpos normativos e instrumentos de gobierno en el ámbito municipal tienen las siguientes características⁵⁹:

- a) Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- b) Son de interés público y observancia obligatoria
- c) Se expiden solemne y formalmente en sesión de cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.
- d) Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.
- e) Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo
- f) Regulan el ámbito local en un esquema federalista.
- g) Su expedición cumple registros similares al proceso legislativo (iniciativa, revisión, discusión, adecuación, aprobación, expedición e inicio de vigencia).
- h) Constituye una fuente de Derecho en el ámbito municipal.
- i) Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica.

⁵⁸ SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. Cit.*, Capítulo 1. pág. 10

⁵⁹ INAFED, *Op. Cit.*, pág. 45

1.5.5.2 Clasificación

Por la diversidad de materias que regulan, los reglamentos se pueden clasificar de la siguiente manera:⁶⁰

- a) Los que regulan la vida interna del Ayuntamiento: definen los límites y facultades, atribuciones y obligaciones del Presidente Municipal, Síndicos y Regidores; además de la organización, tipo y celebración de las sesiones de Cabildo.
- b) Los que regulan la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo: contienen la definición específica de las atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de cada una de las dependencias, organismos y servidores públicos municipales, regulando la organización y funcionamiento de los sistemas y procedimientos básicos de la administración municipal.
- c) Los que regulan la prestación de los servicios públicos: Regulan las gestiones de servicios a la comunidad y a los particulares. Contienen también la normatividad para la obtención y proporción de los servicios como son: el agua potable y el alcantarillado, limpia, mercados, panteones, rastros, parques y jardines, seguridad pública, tránsito y bomberos, y las instalaciones municipales como los auditorios y canchas deportivas.
- d) Los que establecen y regulan la relación del Ayuntamiento con la Población y con los particulares: contienen disposiciones administrativas (horarios, condiciones de establecimientos, características de los servicios, entre otras cosas), para que sean cumplidas en el desempeño de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de los particulares. Señalan las condiciones para obtener las licencias necesarias para el funcionamiento de estas actividades, el periodo de vigencia y los pagos que se deben hacer por dichas licencias.

⁶⁰ INAP, *Guía Técnica No. 1, Op. Cit.*, pág. 73

1.5.5.3 Proceso Reglamentario

Los reglamentos al ser expedidos por el Ayuntamiento cumplen con un proceso reglamentario, el cual es entendido como “el conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el Ayuntamiento para analizar, discutir y, en su caso, aprobar, expedir, publicar y dar inicio a la vigencia de un reglamento”⁶¹.

De acuerdo con la Guía Técnica número dos del Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP), referente a la reglamentación municipal, el procedimiento básico para elaborar y expedir un reglamento municipal es el siguiente:⁶²

- I. Detectar necesidades reglamentarias: en su elaboración y aprobación de la reglamentación municipal, es necesario identificar la materia o campo de la vida municipal que se necesite reglamentar.
- II. Delimitación del campo de acción de las normas: verificar que los reglamentos y sus disposiciones no contravengan a las Constituciones General de la República y Locales de los Estados.
- III. Discusión del anteproyecto: se debe analizar y discutir en una sesión plenaria para su depuración y ajustes.
- IV. Someter a la consideración de la población el anteproyecto: la consulta a la población no solo permitirá recibir observaciones y propuestas, sino la aceptación y respaldo para su aplicación con legitimidad y legalidad.
- V. Integración final del documento con las enmiendas: se realiza con la corrección y enmiendas, producto de las observaciones y propuestas.
- VI. Presentación y justificación de la iniciativa reglamentaria: es la parte en donde la autoridad municipal expone los motivos que justifican su expedición, reforma o adición.
- VII. Aprobación del reglamento: de acuerdo al reglamento interno del Cabildo, se realiza la aprobación y la elaboración del acta correspondiente.
- VIII. Expedición y promulgación del reglamento: la expedición es el acto por el cual el Ayuntamiento ordena la aplicación y cumplimiento de las

⁶¹ INAFED, *Op. Cit.*, pág. 53

⁶² INAP, *Guía Técnica No. 2, Op. Cit.*, pp. 75 y 76.

disposiciones reglamentarias. Y la promulgación es la validación formal del reglamento por parte del presidente municipal y el secretario del Ayuntamiento, por lo que debe llevar la firma del presidente, el síndico, los regidores y el secretario del Ayuntamiento.

- IX. Publicación y difusión del reglamento: significa darlo a conocer a la ciudadanía, por lo que es requisito publicarlo en el diario o *Gaceta Oficial* del Estado. Además, debe difundirse ampliamente entre la población.

1.5.5.4 Contenido Básico

Por último en lo referente a los reglamentos municipales su contenido básico en términos generales es el siguiente⁶³:

- I. Exposición de motivos: se plantean las causas y las necesidades que lo originan.
- II. Fundamentación legal: es el razonamiento jurídico en el que se señalan con claridad los artículos, fracciones, párrafos o incisos de las leyes en que se sustentan los reglamentos municipales.
- III. Disposiciones generales: se establecen los principios generales, se invoca el sustento legal, su carácter, objeto, naturaleza y definiciones de lo que pretenda reglamentarse.
- IV. Organización y estructura del servicio o unidad que se regula: hace referencia a la forma en que se estructuran las diferentes partes que lo integran.
- V. Integración y funcionamiento: se refiere a la distribución de competencias y facultades, y los procedimientos por los cuales se desarrollarán sus funciones.
- VI. Obligaciones y Derechos: establece el compromiso recíproco entre la autoridad y la ciudadanía en todos los aspectos de los reglamentos.
- VII. Infracciones y sanciones: es la previsión de medidas que se pueden aplicar por incumplimiento.

⁶³ *Ibíd.*, pp. 76 y 77.

1.5.5.5 Circulares y disposiciones administrativas.

Además de los reglamentos, el municipio esta facultado para expedir los siguientes ordenamientos.⁶⁴

- Circulares: son oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interés del ayuntamiento y la administración municipal, que giran ordenes expresas sobre algún asunto en particular.

Disposiciones administrativas, que pueden ser:

- Documentos de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y procesos de la administración municipal tales como: Manuales Administrativos y Guías e instructivos.
- Documentos que establecen los enlaces de la comunicación administrativa e institucional como son: acuerdos, memoranda, comunicados y avisos.

Las disposiciones administrativas comprenden también ordenamientos y avisos a los particulares, tal y como ocurre con el cierre, obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios.

⁶⁴ INAFED, *Op. Cit.*, pág. 46

En el presente capítulo se abordó al municipio como un ámbito de Gobierno, señalando sus órganos de gobierno, autoridades y atribuciones. En el mismo se da un acercamiento a la composición del Gobierno Municipal en términos políticos y de administración pública. También se hace referencia a una tipología básica de los municipios en México que permite contextualizar la vida municipal en relación a su realidad concreta, la cual determinará la complejidad de la intervención su gobierno.

Por otra parte se introduce el marco jurídico que delimita la esfera de competencia municipal, la cual define las atribuciones de sus órganos de gobierno y autoridades. Los elementos anteriores son fundamentos básicos necesarios en la instrumentación de cualquier programa o plan de gobierno, pues corresponden a las bases del funcionamiento del Gobierno Municipal. Se concibe al municipio como un ámbito de gobierno ya que es el espacio de toma e instrumentaciones de decisiones más cercano a la población.

Entre los instrumentos de Gobierno que constituyen un pilar en la cimentación de la gestión municipal se tiene a la planeación. La planeación como la principal etapa del proceso administrativo permite a los municipios conocer en términos reales la situación del municipio para diseñar e instrumentar planes de gobierno y políticas públicas que atienden las demandas de sus habitantes. La planeación es una herramienta que tienen los gobiernos municipales para definir un horizonte futuro y establecer los medios para alcanzarlo. Para ello en el siguiente capítulo se describe el marco legal de la planeación.

Capítulo II. Marco Normativo de la Planeación Municipal en el Estado de México

Los ordenamientos legales que norman la planeación en el ámbito municipal son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley de Planeación Nacional, las Constituciones Estatales, las Leyes de planeación estatales, las leyes orgánicas municipales y los reglamentos municipales. A fin de conocer el marco jurídico que circunscribe la planeación municipal en este apartado se hace una revisión de los documentos legales antes referidos.

La planeación nacional del desarrollo establece la coordinación y constante acción conjunta de los tres ámbitos de gobierno, por lo cual es preciso conocer el marco legal en la materia para concretar ámbitos de competencia, atribuciones y obligaciones de la federación, estados y municipios en las tareas de planeación.

En lo que respecta a los ordenamientos estatales, para efectos de este trabajo se tomarán la Constitución Política del Estado de México, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. El objetivo de este apartado es conocer el marco normativo que circunscribe la planeación en el ámbito municipal.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La CPEUM como ordenamiento básico de nuestro país señala en su artículo 25:

“corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el

pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.⁶⁵

De esta forma le confiere al Estado la responsabilidad de conducir el desarrollo nacional, en el cual concurren los sectores público, privado y social. Para el desempeño de esta tarea el artículo 26 señala que 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.”⁶⁶

Asimismo establece que los objetivos de la planeación estarán determinados por los fines del proyecto nacional contenido en la constitución. La planeación será democrática al incorporar las demandas y aspiraciones de la sociedad y los pueblos indígenas⁶⁷ a los planes y programas de desarrollo. Dicta que los procedimientos de participación y consulta popular, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas serán establecidos por el ejecutivo de acuerdo a la ley. En el mismo sentido la ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación con las entidades federativas, la inducción y concertación con los particulares.⁶⁸

Lo anterior se asienta en un documento rector denominado Plan Nacional de Desarrollo, el cual regirá de forma obligatoria los programas de la administración pública federal. Para su formulación es necesaria una plataforma de información nacional, por ello el apartado B del artículo 26 apunta que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.⁶⁹

⁶⁵ Artículo 25 párrafo I, CPEUM.

⁶⁶ *Ibíd.*, Artículo 26 apartado A, párrafo primero.

⁶⁷ *Ibíd.*, Artículo 2° inciso B, fracción IX.

⁶⁸ *Ibíd.*, Artículo 26 párrafo segundo y tercero.

⁶⁹ Cfr. *Ibíd.*, Artículo 26 apartado B.

Además en materia de planeación, el artículo 27 constitucional faculta para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; restaurar el equilibrio ecológico y fomentar el desarrollo rural.

En el ámbito municipal el artículo 115 constitucional faculta al municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la formulación de planes de desarrollo regional de la federación o los Estados, controlar y vigilar el uso de suelo en su jurisdicción territorial, planear y regular el desarrollo de centros urbanos cuando estos se sitúen en más de un municipio.

En lo referente al poder legislativo, la CPEUM faculta al Congreso de la Unión en su fracción XXIX-D para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

2.2. Ley de Planeación y Sistema Nacional de Planeación Democrática

La ley de planeación (LP) y el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) fueron establecidos en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) con el objetivo de ordenar las actividades del sector público, coordinar a los responsables de la toma de decisiones y concertar acciones con los sectores social y privado para la consecución de las metas y objetivos nacionales.⁷⁰

⁷⁰ ROGELIO MONTEMAYOR, *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*, en *Revista de Administración Pública*, INAP, n. 55/56, México, julio-diciembre, 1983, pág. 21

Este ordenamiento tiene por objeto establecer las normas y principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, las bases de integración y funcionamiento del SNPD, las bases para la coordinación de las actividades de planeación del ejecutivo con las entidades federativas, las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas; además de las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y programas.⁷¹

El artículo 3º define la planeación nacional del desarrollo como:

La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán *objetivos, metas, estrategias y prioridades*, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; *se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.*

De acuerdo con la ley en su artículo 2º, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

⁷¹ Art. 1º, Ley de Planeación, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=13201&ambito=FEDERAL>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y

VIII.- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.⁷²

La planeación se concretará en el Plan Nacional de Desarrollo como documento rector de la misma y al cual se sujetará la administración pública federal, en términos de la ley:

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

⁷² Cfr. *Ibíd.*, Artículo 2°.

cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.⁷³

El SNPD “es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, e instituciones y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado.”⁷⁴ El sistema se integrará por las dependencias y entidades de la administración pública federal por medio de las unidades administrativas que estén a cargo las funciones de planeación.⁷⁵

La coordinación de la Planeación Nacional del Desarrollo, así como la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la coordinación de la planeación regional con los gobiernos estatales y la elaboración de los programas anuales para la ejecución del plan corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁷⁶.

A su vez el plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Dichos programas tienen las siguientes características⁷⁷:

- Sectoriales: especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán a un sector administrativo.
- Institucionales: son los que elaboran las entidades paraestatales, sujetos al programa sectorial correspondiente.
- Regionales: se refiere a las regiones consideradas prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales del plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

⁷³ *Ibíd.*, Artículo 21 párrafo segundo.

⁷⁴ ROGELIO MONTEMAYOR, *Op. Cit.*, pág. 22

⁷⁵ Artículo 12 párrafo segundo, *LP*.

⁷⁶ *Ibíd.*, Artículo 14.

⁷⁷ *Cfr.*, *Ibíd.*, Artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27.

- Especiales: a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Para la ejecución de los planes y programas las dependencias y entidades elaborarán programas anuales con los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes.⁷⁸

A su vez el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera para que estos participen en la planeación nacional del desarrollo. En este sentido el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas lo siguiente:⁷⁹

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
- IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y
- V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

La coordinación se realizará mediante convenios que definirán la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las entidades

⁷⁸ *Ibíd.*, Artículo 27.

⁷⁹ *Ibíd.*, Artículos 33 y 34.

federativas, también establecen las sanciones derivadas de su incumplimiento y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.⁸⁰

Igualmente la ley establece la participación de los estados y municipios en la planeación regional, así como la congruencia de las acciones de la administración pública federal con las metas y objetivos de los planes y programas estatales.⁸¹

Además de la coordinación, el gobierno federal cuenta con otros mecanismos para garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos del plan, estos son la concertación e inducción⁸². Mediante la primera el gobierno federal podrá convenir con representantes de grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas la realización de acciones previstas en el plan y los programas. Por su parte la inducción se refiere a los instrumentos gubernamentales que tiene la administración pública federal para inducir las acciones de los particulares hacia la consecución de las metas y objetivos de los planes y programas. Estos pueden ser presupuestos, programas, actos de la administración pública federal, aplicación de instrumentos de política social y económica, entre otros.

2.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

La Constitución local del Estado de México en el mismo sentido que la constitución federal establece un sistema estatal de planeación democrática y un plan estatal de desarrollo como documento rector. Sobre esto establece en su artículo 139 lo siguiente:

El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México:

⁸⁰ *Ibíd.*, Artículos 35, 36 y 44.

⁸¹ *Ibíd.*, Artículo 14 fracción III, Artículo 16 fracción VI, Artículo 17 fracción IV, 25 y 28

⁸² *Ibíd.*, Artículo 37 y 40

I. El Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales y considerará en su proceso: El planteamiento de la problemática con base en la realidad objetiva, los indicadores de desarrollo social y humano, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su control y evaluación. Las Leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.

Los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos, en su caso.

Los ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades.⁸³

El referido artículo establece la participación de los ciudadanos y ayuntamientos en el proceso de planeación estatal, municipal, regional y metropolitano. En relación a este último el mismo artículo en su fracción segunda sienta las bases de la coordinación en materia de planeación metropolitana que deben seguir los ayuntamientos y el gobierno del estado:

II. En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

⁸³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35139&ambito=ESTATAL>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado, en las materias de: Abasto y Empleo, Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos, Coordinación Hacendaría, Desarrollo Económico, Preservación, Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, Protección al Ambiente, Protección Civil, Restauración del Equilibrio Ecológico, Salud Pública, Seguridad Pública y Transporte, Turismo y aquellas que resulten necesarias y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia. Estas comisiones también podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana.

b) Integrar invariablemente al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios que conjuntamente hubieren aprobado para sus zonas metropolitanas y ejecutarán los programas conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal, en los términos de los convenios suscritos al efecto.

c) Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos, en cada ejercicio, y constituirán fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas.

Su participación se regirá por principios de proporcionalidad y equidad atendiendo a criterios de beneficio compartido, en términos de los convenios respectivos.

d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas.

e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias que fueren determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionados con los diversos ramos administrativos.

f) Publicar los acuerdos y convenios que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos, en los periódicos oficiales.⁸⁴

De esta forma la fracción segunda del artículo 139 establece las materias de coordinación y los procesos para la misma, así como el financiamiento, regulación e instrumentos de coordinación en la ejecución de los planes y programas metropolitanos.

Sobre la participación de los poderes ejecutivo y legislativo en el proceso de planeación estatal, la constitución local faculta al Gobernador del Estado para conducir el proceso de planeación estatal, así como proveer de una plataforma de información confiable que coadyuve a este. Por su parte el legislativo debe examinar y opinar sobre el Plan de Desarrollo que le remita el ejecutivo local.⁸⁵

2.4. Ley de Planeación del Estado de México y Reglamento

La ley de planeación del Estado de México (LPEM) y su reglamento (RLPEMM) establecen de manera precisa los lineamientos básicos del proceso de planeación en la entidad. La ley tiene por objeto establecer las bases para:

- El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios (SPDDEMM).
- La participación de los habitantes en la elaboración, ejecución y evaluación del plan.
- La coordinación de acciones de planeación con los gobiernos federal y municipales.
- La formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y seguimiento de la ejecución y la evaluación de la estrategia de desarrollo

⁸⁴ *Ibíd.*, Artículo 139 fracción segunda

⁸⁵ Cfr., *Ibíd.*, Artículo 77 fracciones VI y XXXV, artículo 61 fracción segunda.

⁸⁶contenida en el Plan de Desarrollo del Estado de México y en los planes de desarrollo municipales.

- El equilibrio de los factores de la producción.⁸⁷

La planeación democrática se concibe como el medio para lograr el progreso económico y social, dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.⁸⁸ Por necesidades básicas se tienen las siguientes:

- I. Educación y cultura;
- II. Agua potable, drenaje y alcantarillado;
- III. Alumbrado público;
- IV. Limpia y disposición de desechos;
- V. Mercados y centrales de abasto;
- VI. Panteones;
- VII. Rastros;
- VIII. Calles, parques y jardines, áreas verdes y recreativas;
- IX. Caminos, carreteras y vialidades;
- X. Seguridad pública y tránsito;
- XI. Procuración e impartición de justicia;
- XII. Protección civil;
- XIII. Servicios registrales;
- XIV. Asistencia y representación jurídica;
- XV. Embellecimiento, conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- XVI. Salud y asistencia social;
- XVII. Empleo y capacitación;

⁸⁶ La Estrategia de Desarrollo en términos de la ley se refiere a los principios y directrices para orientar el proceso de planeación del desarrollo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Es el camino a seguir en las grandes líneas de acción contenidas en las políticas de desarrollo estatal, para alcanzar los objetivos y metas formulados en el corto, mediano y largo plazos. Cfr., Artículo 10, *ley de planeación del Estado de México y Municipios*, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35166&ambito=estatal>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

⁸⁷ Cfr. *Ibid.*, Artículo primero.

⁸⁸ Cfr., *Ibid.*, Artículo 6º.

- XVIII. Alimentación y nutrición;
- XIX. Preservación y conservación del medio ambiente;
- XX. Deporte y recreación; y
- XXI. Otras que se determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas del Estado y los municipios⁸⁹.

A su vez en el artículo cuarto de la ley se establecen los principios que rigen la planeación democrática, estos se definen en el artículo quinto del reglamento de la ley:

- I. Simplicidad y claridad: La formulación de Planes y Programas en el proceso de planeación deberá ser sencilla y de fácil comprensión;
- II. Congruencia: Los objetivos y metas de los planes y programas deben guardar coherencia entre sí y con la problemática que pretenden solucionar;
- III. Proximidad: La elaboración de los objetivos y metas de los programas debe realizarse con la participación de todos los grupos sociales, por lo que, el proceso de planeación debe estar cercano a la sociedad;
- IV. Previsión: Los objetivos y metas se deberán fijar en el corto, mediano y largo plazo, tratando de dar preferencia a la planeación de largo plazo, a través de modelos prospectivos y tendenciales;
- V. Unidad: La relación de interdependencia e interconexión que guardan las partes entre sí, pertenece a la esencia misma del plan, por lo cual, se deberá considerar la unificación de actividades concurrentes y complementarias para el logro de los objetivos planeados a fin de no incrementar costos en las tareas y evitar duplicidad de funciones;
- VI. Flexibilidad: El principio de flexibilidad se asume a partir de que en la fase operativa, los planes y programas generalmente suelen modificarse en forma temporal, dadas las circunstancias siempre cambiantes del entorno, por lo cual esto podrá ser susceptible sin que se pierda en el proceso los objetivos inicialmente propuestos, por lo que es necesario llevar a cabo revisiones periódicas de las ejecuciones de las estrategias de desarrollo, efectuando los ajustes necesarios para lo cual, se vincularán la planeación de mediano y

⁸⁹ *Ibíd.*, Artículo sexto, *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig044.pdf>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

largo plazo con la programación anual, expresada ésta a través del presupuesto por programas;

VII. Cooperación: Se entiende como un proceso integrado y con una visión de conjunto, incluye todas las fases del ciclo administrativo y prevé particularmente los efectos futuros en relación a las decisiones que se tomen en el presente;

VIII. Eficacia: La capacidad para cumplir los objetivos y las metas programadas, con el mínimo de recursos asignados y en el menor tiempo posible. La eficiencia es un medio para lograr la eficacia, ya que optimiza los recursos para el logro de objetivos; y

IX. Eficiencia: Capacidad para cumplir los objetivos y las metas programadas, con base en el uso racional de los recursos que se tienen asignados en el menor tiempo posible.

Sobre el proceso de planeación este comprende las etapas de diagnóstico, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación.⁹⁰ Por su parte los planes y programas deberán tener el siguiente contenido: diagnóstico, prospectiva, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados, así como la determinación, seguimiento y evaluación de indicadores para el desarrollo social y humano. En su ejecución se deberá asegurar la disposición de recursos humanos, materiales, financieros y naturales para alcanzar los objetivos y metas de la estrategia de desarrollo⁹¹.

Así mismo la ley prevé la consolidación de los métodos para la generación, tratamiento, uso y divulgación de la información geográfica y estadística como sustento del proceso de planeación; para ello se establece el Instituto de Información e Investigación, Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.⁹²

⁹⁰ Artículo 10. *LPEMM*.

⁹¹ Cfr., *Ibíd.*, Artículo 7º y 8º.

⁹² Cfr., *Ibíd.*, Artículos 9º y 21º.

2.4.1 Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México

El Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios se define como:

un conjunto de relaciones funcionales que establecen los habitantes del Estado de México, los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, los grupos y organizaciones sociales y privados, entre sí, a fin de efectuar acciones al amparo de mecanismos de coordinación y participación, conforme a la competencia y atribución de los titulares de las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas, en los cuales se consideren propuestas; planteen demandas y formalizan acuerdos.⁹³

El artículo 14 de la ley establece la conformación del sistema por:

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

El SPDDEMM comprende además los siguientes instrumentos: el proceso de planeación estratégica; los planes; los programas; el presupuesto por programas; el sistema de control, seguimiento y evaluación; el Sistema Estatal de Información e

⁹³ *Ibíd.*, Artículo 11.

Investigación Geográfica, Estadística y Catastral; los lineamientos metodológicos; y las políticas de planeación que autoricen el Gobierno del Estado y los ayuntamientos.⁹⁴

El sistema es el instrumento de vinculación entre la sociedad y el gobierno; así como entre los sistemas nacional, estatal y municipal de planeación para el desarrollo. Reconoce como ámbitos de planeación con incidencia en el desarrollo del Estado, al federal, estatal, sectorial, metropolitano, regional y municipal.

2.4.2 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México

Para la coordinación entre los ámbitos de planeación y la concertación con la sociedad se establece el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) como espacio para la interacción de la sociedad y gobierno, así como para armonizar los planes y programas con los otros órdenes de gobierno.⁹⁵ El COPLADEM es la instancia de coordinación de los ayuntamientos, el estado y la federación, para efecto de transparentar la concertación, la ejecución y evaluación de planes y programas federales y estatales en cada uno de los municipios del estado.⁹⁶

El COPLADEM se define en términos de la ley como:

Un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, cuyo objeto es el operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, así mismo será coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.

⁹⁴ *Ibíd.*, Artículo 13 párrafo segundo.

⁹⁵ Artículos 8, 9 y 10, *RLPEMM*

⁹⁶ Artículo 40 párrafo tercero, *LPEMM*.

El COPLADEM tendrá un director y una asamblea general cuya integración, atribuciones y funcionamiento regulará la ley de planeación del Estado de México y Municipios.⁹⁷ Cabe mencionar que en términos de la ley los presidentes municipales del Estado forman parte del organismo y que es en este en donde pueden coordinarse con las representaciones federales en la entidad para efectos de la ejecución de programas, proyectos y acciones que se desarrollen en la entidad.⁹⁸

Además del COPLADEM, la ley establece un conjunto de competencias en materia de planeación del desarrollo estatal para el Gobernador del Estado como encargado de la conducción del desarrollo, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado como encargada de la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado y el presupuesto para su ejecución, la Secretaría de la Contraloría para el control y seguimiento del plan; las dependencias, organismos y entidades públicas estatales así como de sus Unidades de información, planeación, programación y evaluación.⁹⁹

2.4.3 Plan de Desarrollo del Estado de México

El Plan de Desarrollo del Estado de México como documento rector se define en términos del reglamento de la ley de planeación del Estado de México y Municipios como:

El instrumento rector de la Planeación Estatal y en él, deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de gobierno y de la sociedad hacia ese fin. En su elaboración e integración quedarán incluidas, previa valoración, las propuestas planteadas por los distintos grupos sociales a través de los mecanismos e instrumentos de participación social

⁹⁷ Cfr. *Ibíd.*, Artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50.

⁹⁸ *Ibíd.*, Artículo 50 fracción segunda.

⁹⁹ Cfr., *Ibíd.*, Artículos 15, 16, 17, 18 y 20; Artículos 15, 16 y 17, *RLPEMM*.

De acuerdo al artículo 22 de la ley de planeación del Estado de México y Municipios, el Plan de Desarrollo del Estado de México se deberá formular, aprobar y publicar en un plazo de seis meses. Este proceso deberá seguir la siguiente estructura metodológica:

I. Diagnóstico.- El cual corresponderá a un análisis e interpretación general o particular de un fenómeno o fenómenos de manera cuantitativa y cualitativa de la situación existente, así como de la descripción del contexto actual y la trayectoria histórica con una visión retrospectiva que permita identificar las necesidades económico sociales, de manera que se aprecie la problemática existente y las oportunidades de desarrollo, así como, sus causas y efectos. El diagnóstico deberá atender a la capacidad real de desarrollo y a la disponibilidad de recursos;

II. Fijación de Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción.- Deberán ser establecidos en función de las prioridades que se hayan determinado de acuerdo a las necesidades debidamente jerarquizadas, estimando el comportamiento futuro de las tendencias detectadas en el diagnóstico. Los objetivos, estrategias y líneas de acción deberán ser fijados en forma clara y concreta. Los objetivos serán los fines hacia los cuales se dirige la acción planificada;

III. Establecimiento de Metas.- Los planes de desarrollo municipal, así como los programas especiales, sectoriales y regionales plasmarán metas de carácter terminal por los periodos que cubran e incluirán metas intermedias, señaladas de manera anual en la programación a través de unidades de medida perfectamente cuantificables;

IV. Determinación de recursos técnicos, humanos, materiales y financieros necesarios para la ejecución de las acciones.- Los planes de desarrollo municipal, los programas especiales, sectoriales y regionales determinarán estos recursos, de acuerdo con las necesidades expresadas en el diagnóstico y con la capacidad financiera de que se disponga, además del señalamiento de responsables y tiempo de ejecución;

V. Ejecución de Planes y Programas.- Corresponderá a la administración pública en su conjunto, atendiendo a las siguientes reglas fundamentales: organización adecuada; buena dirección y coordinación; comunicación y flujo

de información en todos sentidos; buena administración de personal y división racional del trabajo; eficacia, eficiencia y congruencia en la toma de decisiones; control efectivo; delimitación de los niveles de autoridad y responsabilidad y unidad de criterio en la acción, dirección y mando;

VI. Mecanismos de seguimiento, control y evaluación del proceso de ejecución de planes y programas; que implica la supervisión y monitoreo periódico del avance y cumplimiento de los objetivos, acciones y metas establecidas; así como la comparación de los resultados y logros obtenidos contra los esperados y la evaluación de sus impactos; y

VII. Prospectiva.- Conjunto de metodologías orientadas a la previsión del futuro, imaginando escenarios posibles, con el fin último de planificar las acciones necesarias que generan un mayor grado de certidumbre para la toma de decisiones.¹⁰⁰

El proceso de elaboración e integración del plan contempla las aportaciones y propuestas de la sociedad, para lo cual se establecen los siguientes mecanismos e instrumentos de participación social:

- I. Foros temáticos abiertos;
- II. Foros regionales abiertos;
- III. Encuestas y sondeos de opinión;
- IV. Buzones de opinión ciudadana;
- V. Estudios e investigaciones académicas y sociales;
- VI. Registro de demandas de campaña;
- VII. Consulta popular a través de medios electrónicos; y
- VIII. Recepción de documentos y propuestas en las instancias auxiliares del COPLADEM.

¹⁰⁰ Artículo 22, *RLPEMM*.

Con los resultados, se integrará un expediente o memoria que contendrá su correspondiente registro, análisis y conclusiones, las que deberán incorporarse y ser parte del plan.¹⁰¹

En la elaboración del documento se deberá considerar la siguiente estructura básica:

- I. Tesis y proyecto político administrativo a desarrollar durante el período de gobierno;
- II. Diagnóstico del contexto económico, político y social del Estado;
- III. Prospectiva con la visión del desarrollo estatal a mediano y largo plazo;
- IV. Prioridades y estrategia general del desarrollo;
- V. Objetivos, estrategias y líneas de acción por región, sector y programas incluidos;
- VI. Descripción general de los mecanismos de seguimiento y evaluación a utilizar¹⁰²

Además contará con un apartado que señale los objetivos, metas, estrategias y líneas generales de acción que trasciendan el periodo constitucional de la gestión gubernamental; estos serán revisados, analizados y reformulados al inicio de cada nueva administración.¹⁰³

En el plan se complementará un Programa de Financiamiento para el Desarrollo que contendrá la política tributaria y de precios y tarifas; la política de gasto público; las estrategias de canalización de recursos a la inversión; la política para la operación de fideicomisos de fomento y la política fiscal promotora del ahorro y

¹⁰¹ *Ibíd.*, Artículo 24.

¹⁰² *Ibíd.*, Artículo 30.

¹⁰³ *Ibíd.*, Artículo 25.

la inversión del sector privado que asegure la viabilidad en la ejecución de los programas.¹⁰⁴

Para su evaluación los objetivos, estrategias y líneas de acción estarán asociados a una estructura programática con las categorías de función, subfunción, programa, subfunción y proyecto. La definición de estas categorías se concertará entre la Secretaría de Finanzas y las dependencias y organismos auxiliares.¹⁰⁵

La instrumentación del plan se desglosa en programas sectoriales, regionales y especiales, sus características son las siguientes:¹⁰⁶

- Programas sectoriales: son instrumentos de planeación que señalan los objetivos, estrategias y líneas de acción de un determinado sector del desarrollo económico-social de la entidad y detallarán con mayor precisión las políticas públicas consideradas en el Plan de Desarrollo del Estado de México. Su vigencia no podrá rebasar el periodo constitucional de gobierno y se integrará a más tardar en los seis meses siguientes a la publicación del Plan.
- Programas regionales: es el instrumento de planeación que señala las prioridades, objetivos, estrategias, proyectos y líneas de acción para promover el desarrollo equilibrado y armónico de las regiones del Estado, mediante la conjunción de esfuerzos, recursos y acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal así como de los sectores social y privado involucrados. En su formulación e integración participarán las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno que tengan incidencia en el desarrollo de la región. Sus plazos de ejecución no serán menores a dos años y deberá integrarse en un plazo no mayor a seis meses posteriores a la publicación del plan.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, Artículo 28.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, Artículos 31 y 32.

¹⁰⁶ Cfr., *Ibíd.*, Artículos 34, 37, 36, 38, 43 y 49.

- Programas especiales: son instrumentos de planeación dirigidos a la atención y solución de alguna problemática en específico, son elaborados por el COPLADEM y la instancia auxiliar competente a partir de que el ejecutivo emita el acuerdo para su conformación en el que se señalen las unidades responsables de su integración y ejecución.

De acuerdo con el artículo 25 de la ley de planeación del Estado de México y Municipios los planes de desarrollo establecerán los lineamientos de política general, sectorial y regional para el desarrollo, sujetando los demás instrumentos de la planeación a sus estrategias, objetivos, metas y prioridades. Es así que los programas sectoriales y regionales deben ser congruentes con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo del Estado de México; por otra parte las estrategias contenidas en el plan podrán modificarse mediante un dictamen de reconducción y actualización al término de la etapa de evaluación de los resultados con la justificación correspondiente.¹⁰⁷

2.4.4 Coordinación

Para la consecución de las metas y objetivos contenidos en el plan el artículo 40 de la ley de planeación del Estado de México y Municipios faculta al ejecutivo del Estado para celebrar convenios con el ejecutivo federal, los titulares de las dependencias federales o sus representantes y con los ayuntamientos para ejecutar programas, proyectos y acciones que se desarrollen en la entidad. La planeación democrática en el Estado de México tiene los siguientes instrumentos de coordinación y participación:

I. De coordinación:

- a) Convenios entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- b) Convenios entre el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos;
- c) Convenios entre los ayuntamientos;
- d) Convenios entre los ejecutivos estatal y federal;

¹⁰⁷ Cfr., Artículo 24, *LPEMM*.

e) Convenios entre el Ejecutivo del Estado y los ejecutivos de las entidades federativas;

f) Convenios entre el Ejecutivo del Estado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

II. De participación o concertación:

a) Convenios entre el Ejecutivo del Estado y los particulares;

b) Convenios entre un órgano de la administración pública estatal y los particulares;

c) Convenios entre los ayuntamientos y los particulares;

d) Convenios entre el Ejecutivo del Estado y grupos o asociaciones sociales y privados;

e) Convenios entre un órgano de la administración pública estatal y grupos o asociaciones sociales y privados;

f) Convenios entre los ayuntamientos y grupos o asociaciones sociales y privados;

g) Convenios entre el Ejecutivo del Estado e instituciones de educación superior e investigación;

h) Convenios entre un órgano de la administración pública estatal e instituciones de educación superior e investigación;

i) Convenios entre los ayuntamientos e instituciones de educación superior e investigación.¹⁰⁸

De esta forma el ejecutivo estatal podrá concertar la realización de proyectos y acciones previstas en el Plan de Desarrollo con grupos sociales o particulares interesados, así como convenir la planeación y ejecución de acciones y obras conjuntas con los Ayuntamientos, la Federación, con otras Entidades Federativas y el Distrito Federal¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Artículo 77, *RLPEMM*.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, Artículos 79 y 80.

En este contexto destaca el convenio de coordinación Estado-Municipio celebrado entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas. El convenio atiende los siguientes aspectos¹¹⁰:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

Por otra parte, con la federación los estados y municipios podrán firmar *Acuerdos de coordinación* para concertar la realización de los programas, proyectos, acciones, obras y servicios específicos de acuerdo a las reglas de operación vigentes de los programas federales. Ello tiene la finalidad de promover la corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno, y permitir que los municipios se integren a la ejecución de programas en materia de infraestructura, desarrollo regional, desarrollo urbano, vivienda, desarrollo institucional, combate a la pobreza, entre otros.¹¹¹

2.4.5 Planeación Municipal

2.4.5.1 Ayuntamientos

En el ámbito municipal los responsables de la planeación del desarrollo serán los Ayuntamientos, los Presidentes Municipales del Estado y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.¹¹² Por ello en materia de planeación la ley establece las siguientes competencias de los ayuntamientos en materia de planeación democrática:

- I. Elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y el control del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas;

¹¹⁰ INAFED, *Op. Cit.* pp. 79 y 80.

¹¹¹ FERNANDO ERNESTO GUERRERO JUÁREZ, *Op. Cit.*, pág. 70.

¹¹² Artículo 4, *RLPEMM*.

- II. Establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación;
- III. Asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éstos últimos, manteniendo una continuidad programática de mediano y largo plazos;
- IV. Garantizar, mediante los procesos de planeación estratégica, la congruencia organizativa con las acciones que habrán de realizar para alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la estrategia del desarrollo municipal;
- V. Participar en la estrategia del desarrollo del Estado de México, formulando las propuestas que procedan en relación con el Plan de Desarrollo Municipal;
- VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, así como evaluar los resultados de su ejecución y en su caso emitir los dictámenes de reconducción y actualización que corresponda;
- VII. Propiciar la participación del Ejecutivo Federal, Ejecutivo Estatal, grupos y organizaciones sociales y privados y ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo del municipio;
- VIII. Integrar y elaborar el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones que correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones;
- IX. Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éstos se deriven;
- X. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos.¹¹³

¹¹³ Artículo 19, *LPEMM*.

Por su parte el reglamento de la ley establece las siguientes acciones que realizará para ejercitar sus competencias:

- I. Elaborar conforme a los criterios y metodología que el Ejecutivo del Estado proponga a través de la Secretaría, los planes de desarrollo y sus programas al inicio de cada periodo constitucional de Gobierno, los cuales, una vez aprobados por el Cabildo, deberán ser documentados en el Registro Estatal de Planes y Programas, y presentados a la H. Legislatura Local a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. Así mismo deberán remitir copia del Plan de Desarrollo Municipal al COPLADEM;
- II. Crear, determinar o ratificar en su caso, al inicio de cada período de gestión, la unidad o servidores públicos, independientes de la tesorería, que deberán llevar a cabo las funciones de integración de la información, planeación, programación, presupuestación y evaluación;
- III. Integrar en los primeros treinta días de gestión, a partir de la toma de posesión, el programa para la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal correspondiente;
- IV. Requerir si fuera el caso, asesoría externa para la elaboración de sus planes de desarrollo, de las personas físicas o jurídicas colectivas reconocidas en el Registro Estatal de Consultores y Asesores Externos que para tal fin integre la Secretaría;
- V. Presentar con sus planes de desarrollo y sus programas, y en su caso, con los dictámenes de reconducción, el análisis de congruencia con las estrategias de desarrollo, las políticas y los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado. Igualmente, será para el caso de las actualizaciones o adecuaciones generadas en la programación anual;
- VI. Integrar en los documentos que contengan la evaluación de los resultados de la ejecución de sus planes de desarrollo, el análisis de congruencia entre las acciones realizadas y las prioridades, objetivos y metas de sus planes de desarrollo y programas; e
- VII. Implantar un mecanismo de participación democrática en el proceso de planeación del desarrollo municipal, en el que podrán formar parte las delegaciones o representaciones de las dependencias del gobierno federal y

estatal, así como representantes de las organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía; dicho mecanismo será operado por el COPLADEMUN.¹¹⁴

2.4.5.2 Unidad de Planeación

Un elemento de suma importancia que considera la ley es el establecimiento de un órgano, unidad administrativa o servidor público encargado de las tareas de planeación en su conjunto. En este sentido también establece las competencias que tienen en materia de planeación democrática son:

- I. Garantizar el cumplimiento de las etapas del proceso de planeación para el desarrollo en el ámbito de su competencia;
- II. Utilizar, generar, recopilar, procesar y proporcionar la información que en materia de planeación para el desarrollo sea de su competencia;
- III. Coadyuvar en la elaboración del presupuesto por programas en concordancia con la estrategia contenida en el plan de desarrollo en la materia de su competencia;
- IV. Verificar que los programas y la asignación de recursos guarden relación con los objetivos, metas y prioridades de los planes y programas y la evaluación de su ejecución;
- V. Vigilar que las actividades en materia de planeación de las áreas a las que están adscritas, se conduzcan conforme a los planes de desarrollo y sus programas;
- VI. Evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los convenios de coordinación y de participación, respecto de las obligaciones a su cargo;
- VII. Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éstos se deriven;
- VIII. Reportar periódicamente los resultados de la ejecución de los planes y programas al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, con base en la coordinación establecida en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios.

¹¹⁴ Artículo 18, *RLPEMM*.

IX. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos.¹¹⁵

A su vez el reglamento señala las funciones que tendrán las unidades administrativas o servidores públicos encargados de las tareas de información, planeación, programación y evaluación. Estas funciones comprenden las materias de planeación, información, programación, presupuestación, seguimiento y control, y evaluación. A continuación se apuntan en el mismo orden:

I. En materia de planeación:

- a) Coordinar conjuntamente con el COPLADEMUN la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y los Programas que de él se deriven;
- b) Participar en la elaboración de los programas regionales en los cuales esté involucrado el Municipio;
- c) Elaborar en coordinación con la Tesorería el proyecto de presupuesto por programas, asegurando en todo momento la congruencia con los objetivos y metas establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas;
- d) Elaborar en su caso, las propuestas de reconducción y/o actualización del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas anuales que conforman su presupuesto por programas;
- e) Actualizar y dar seguimiento a la cartera potencial de proyectos definida en el Plan de Desarrollo Municipal;
- f) Verificar de manera permanente la congruencia del Plan y los programas con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo; y
- g) Asesorar a los miembros del COPLADEMUN en las tareas de planeación que éstos llevan a cabo.

II. En materia de información:

- a) Llevar a cabo las acciones inherentes a la recopilación, integración, análisis, generación y custodia de la información estadística básica, geográfica y aquella generada por las distintas unidades administrativas del Ayuntamiento, que sea del ámbito de su competencia;

¹¹⁵ *Ibíd.*, Artículo 20.

- b) Ser el canal único de información para la planeación entre el Ayuntamiento y las dependencias Federales y Estatales, así como, otros tipos de usuarios que la requieran;
- c) Proporcionar con oportunidad la información que le sea solicitada por las dependencias y organismos que integran la administración municipal para apoyar sus procesos internos, así como, para la toma de decisiones;
- d) Asegurar que los documentos evaluatorios de la gestión pública del municipio sean presentados con oportunidad y contengan la suficiencia y congruencia debida en la información, para lograr en ellos un alto grado de confiabilidad; y
- e) Reportar al COPLADEM, los resultados de la ejecución de los planes y programas, con la periodicidad que el mismo establezca.

III. En materia de programación:

- a) Promover y verificar que los programas, proyectos y acciones que deban integrarse al proyecto de presupuesto por programas, guarden total vinculación y congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas; y
- b) Definir las estrategias que darán viabilidad al cumplimiento de los objetivos y las metas planteadas en los programas que se derivan del Plan de Desarrollo Municipal, así como en los programas regionales en donde participe el municipio.

IV. En materia de presupuestación:

- a) Integrar en coordinación con la Tesorería, las dependencias y organismos que conforman la Administración Pública Municipal, el proyecto de presupuesto por programas;
- b) Verificar y validar la calendarización anual para el ejercicio de los recursos autorizados para la ejecución de los programas y proyectos en el año fiscal que corresponda;
- c) Verificar, en coordinación con la Contraloría Interna, que la asignación y ejercicio de los recursos se lleve a cabo en alcance de los objetivos, metas y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y los programas autorizados; y

d) Informar a la Contraloría Interna cuando se detecte alguna acción u omisión que contravenga lo dispuesto en la Ley o en este Reglamento en materia de presupuestación.

V. En materia de seguimiento y control:

a) Dar seguimiento en coordinación con la Tesorería al avance del ejercicio presupuestal y al cumplimiento de las metas establecidas en el programa anual autorizado;

b) Consolidar conjuntamente con la Tesorería el informe mensual de avance del Ejercicio de los recursos financieros que debe ser enviado al Órgano Superior de Fiscalización;

c) Vigilar y promover que las actividades de planeación que realizan las dependencias y organismos de la Administración Pública del Municipio, se conduzcan conforme lo dispone la Ley, este Reglamento, otros ordenamientos, y la normatividad administrativa vigente para alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal y los programas autorizados; y

d) Notificar a la Contraloría Interna las desviaciones detectadas en el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como en el ejercicio de los recursos asociados en los programas.

VI. En materia de evaluación:

a) Diseñar, instrumentar e implantar un sistema de evaluación y seguimiento que permita medir el desempeño de la Administración Pública Municipal, en términos de los resultados obtenidos en el logro de sus objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y en los programas de mediano y corto plazo;

b) Integrar y reportar al Presidente Municipal y al Cabildo, con la periodicidad que este determine, el informe del comportamiento de los principales indicadores definidos en el Plan de Desarrollo Municipal, así como el avance programático y presupuestal de las metas contenidas en el programa anual;

c) Integrar en coordinación con las dependencias y organismos que integran la Administración Pública del Municipio, el informe anual de ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, el cual deberá ser enviado al Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura Local, en forma anexa a la cuenta de la Hacienda Pública del Municipio;

- d) Elaborar el dictamen de reconducción de la estrategia de desarrollo del Municipio cuando se actualicen los programas y generen elementos para fundamentar la cancelación, modificación o adecuación de programas y proyectos de acuerdo a lo establecido en los artículos 24 y 38 de la Ley; y
- e) Participar en la integración de los informes de Gobierno que anualmente rinde el Presidente Municipal ante el Cabildo.

2.4.5.3 Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

Como se menciona en párrafos anteriores el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) es un organismo responsable de la planeación del desarrollo en el ámbito municipal. El COPLADEMUN es un órgano colegiado del municipio que deberá estar constituido antes de la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, sus atribuciones son las siguientes:

- I. Participar en la coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatal y municipales de desarrollo;
- II. Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo;
- III. Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre la materia.¹¹⁶

De acuerdo con el reglamento El COPLADEMUN se orientará a promover la participación de los distintos sectores de la sociedad en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Municipal y a asegurar la congruencia de éste con los planes Nacional y Estatal de Desarrollo, así como a fortalecer los vínculos de coordinación con los gobiernos federal y estatal.¹¹⁷

¹¹⁶ Artículo 51, *LPEDM*.

¹¹⁷ Artículo 86, *RLPEMM*.

El COPLADEMUN tendrá tantos miembros como se considere conveniente para un desempeño eficaz, el desarrollo de sus sesiones requiere de la presencia del Presidente o su suplente, y la mitad más uno de los demás miembros. Su integración básica es la siguiente:

- I. Un Presidente, que será el Presidente Municipal del municipio respectivo;
- II. Un representante del sector público municipal;
- III. Un representante del sector social municipal;
- IV. Un representante del sector privado municipal;
- V. Representantes de las organizaciones sociales del municipio, en su caso también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana; y
- VI. Un representante del COPLADEM, quien fungirá únicamente como Asesor Técnico.

Por cada integrante, su titular podrá nombrar a un suplente.¹¹⁸

2.4.5.4 Plan de Desarrollo Municipal

El documento rector del desarrollo municipal es el Plan de Desarrollo Municipal, en términos del reglamento este se define como:

El instrumento rector de la Planeación Municipal, en el que deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de este orden de gobierno y los grupos sociales del municipio hacia ese fin. En su elaboración e integración quedarán incluidas, previa valoración, las propuestas planteadas por los distintos sectores de la sociedad, a través de los mecanismos de participación y consulta popular instituidos por el COPLADEMUN.¹¹⁹

¹¹⁸ *Ibíd.*, Artículo 85.

¹¹⁹ *Ibíd.*, Artículo 50.

Al igual que el Plan Estatal de Desarrollo el reglamento establece la estructura del plan en el ámbito municipal:

- I. Tesis y proyecto político a desarrollar durante el período del gobierno municipal;
- II. Diagnóstico del contexto económico, político y social del municipio;
- III. Visión del desarrollo municipal a mediano y largo plazo;
- IV. Prioridades generales del plan;
- V. Objetivos, estrategias y líneas de acción por cada programa y proyecto incluido;
- VI. Metas terminales a alcanzar al término de la gestión municipal y metas intermedias anuales;
- VII. Mecanismos e instrumentos generales para la evaluación del plan; y
- VIII. Propuesta de estructura orgánica-administrativa del gobierno municipal para cumplir los objetivos del plan.¹²⁰

El Plan de Desarrollo municipal se formulará, aprobará y publicará en un plazo de tres meses contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno; en su formulación deberá considerar los objetivos, metas y estrategias del plan precedente.¹²¹

Del Plan de Desarrollo Municipal se podrán derivar programas sectoriales, microrregionales, especiales y comunitarios, sobre esto el COPLADEMUN se encargará de promover y coordinar la participación de la sociedad en la definición, instrumentación y ejecución de obras y acciones. Además a través de su presidente vía el COPLADEM se establecerá la coordinación con los gobiernos federal, estatal y de municipios que participen en los programas regionales derivados del Plan Estatal de Desarrollo.¹²²

¹²⁰ *Ibíd.*, Artículo 51.

¹²¹ Artículo 22, *LP*.

¹²² Artículo 87, *RLPEMM*

Por último los programas podrán ser modificados mediante un dictamen de reconducción y actualización que lo justifique, en los periodos que determinen los Ayuntamientos. La autorización de este corresponde al Ayuntamiento así como las modificaciones en las estrategias contenidas en los planes y programas, y su comunicación al COPLADEMUN.¹²³

2.5. Ley Orgánica Municipal del Estado de México

En relación a la planeación la ley orgánica municipal establece lo siguiente en materia de planeación:

- Cada ayuntamiento elaborará su plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa.
- La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los ayuntamientos.
- El Plan se debe elaborar, aprobar y publicar dentro de los primeros tres meses de la gestión municipal.
- Su evaluación será anual, de no realizarse se hará acreedor a sanciones de las dependencias competentes.
- El ayuntamiento publicará el Plan de Desarrollo Municipal en la Gaceta Municipal y los estrados durante el primer año de gestión, además de su difusión extensiva.
- El Plan contendrá un diagnóstico de las condiciones sociales y económicas del municipio, las metas a alcanzar, estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento, y las bases de coordinación y concertación.
- El plan se complementará con programas anuales sectoriales y programas especiales.

¹²³ Cfr., *Ibíd.*, Artículos 55, 56, 57 y 58.

- Los ayuntamientos proveerán lo necesario para la participación y consulta populares.
- El plan y los programas que de éste se deriven serán obligatorios para la administración pública municipal.
- Cuando lo demande el interés social o las circunstancias técnicas y económicas, los planes y programas podrán ser modificados o suspendidos siguiendo el mismo procedimiento para su elaboración, aprobación y publicación.¹²⁴

Asimismo la ley orgánica determina los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal:

- I. Atender las demandas prioritarias de la población;
- II. Propiciar el desarrollo armónico 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.¹²⁵

Para coadyuvar a las tareas de planeación, la ley establece la conformación de una Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal integrada por ciudadanos distinguidos del Municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de organizaciones sociales del municipio; además permite la incorporación de miembros de los consejos de participación ciudadana.¹²⁶ Sus atribuciones serán las siguientes:

- I. Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;

¹²⁴ Cfr., Artículos 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121 y 122, *LOMEM*.

¹²⁵ *Ibíd.*, Artículo 117.

¹²⁶ *Ibíd.*, Artículo 82.

- II. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;
- III. Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;
- IV. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;
- V. Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;
- VI. Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente;
- VII. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;
- VII bis. Proponer a las autoridades municipales la ejecución de acciones encaminadas a mejorar los programas y subprogramas de protección civil establecidos en la presente ley;
- VIII. Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento;
- IX. Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados;
- X. Proponer al cabildo su reglamento interior.¹²⁷

La Comisión se integrará por un mínimo de cinco miembros encabezados por quien designe el ayuntamiento y podrá tener el número que juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones. La convocatoria para su integración corresponde al presidente y los miembros durarán el periodo municipal correspondiente.¹²⁸

¹²⁷ *Ibíd.*, Artículo 83, Ley Orgánica

¹²⁸ Cfr., *Ibíd.*, Artículos 84 y 85, Ley Orgánica Municipal

Entre las atribuciones de los ayuntamientos en materia de planeación estos deben formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y programas correspondientes, así mismo deben coadyuvar a la ejecución de los planes y programas federales y estatales. También entre las comisiones que debe establecer el Ayuntamiento se encuentra la de planeación a cargo del presidente municipal, de igual forma las comisiones del ayuntamiento coadyuvan en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y su evaluación. Por último los ayuntamientos se podrán auxiliar de los Consejos de Participación ciudadana para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales.¹²⁹

2.6. Reglamentos Municipales

En ejercicio de la facultad reglamentaria referida en el primer capítulo de este documento los ayuntamientos establecen las bases del proceso de planeación en el ámbito municipal, así como la integración y funcionamiento del COPLADEMUN como órgano articulador de los diversos sectores de la sociedad en el proceso de planeación.

En congruencia con lo anterior el reglamento de planeación debe definir lo siguiente:

- Objetivos de la planeación municipal.
- Atribuciones del Ayuntamiento en materia de planeación.
- Atribuciones del Presidente Municipal en materia de planeación.
- Atribuciones de las dependencias y entidades en materia de planeación.
- La unidad encargada de las tareas de planeación y sus atribuciones.
- Instrumentos de la planeación como los programas y el presupuesto.
- Mecanismos de participación social.

Por su parte, el reglamento del COPLADEMUN deberá definir lo siguiente:

- Objetivos del COPLADEMUN.

¹²⁹ Cfr., *Ibíd.*, Artículos 31 fracciones XXI, XXV, 69 fracción I inciso b, 70 y 72.

- Integración, Atribuciones y Sesiones.
- Establecimiento de una Comisión Permanente, así como su integración, atribuciones y sesiones.
- Atribuciones del presidente del COPLADEMUN.
- Atribuciones de los integrantes.

La aprobación de ambos reglamentos es responsabilidad de las autoridades electas, estos son indispensables para desarrollar las actividades de planeación de manera ordenada y sustentada.

En este capítulo se revisó el marco jurídico que sustenta la planeación del desarrollo en el ámbito municipal. Lo anterior hace necesario revisar las disposiciones relativas a la planeación nacional del desarrollo y la planeación estatal del desarrollo en tanto los tres ámbitos de planeación están inmersos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para ello se expone el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, la integración de los Planes de Desarrollo, las atribuciones de las autoridades en materia de planeación, los mecanismos de coordinación y concertación, además de la estructura y funcionamiento de los Comités Estatal y Municipal de Planeación.

El marco jurídico permite dimensionar la planeación en los tres ámbitos de gobierno, para el desarrollo pleno de las actividades de planeación es preciso abordar de manera específica el concepto de planeación, así como el desarrollo de esta en el ámbito municipal. El siguiente capítulo corresponde a la planeación, el proceso de planeación en el ámbito municipal y los elementos del plan de Desarrollo Municipal.

Capítulo III. Proceso de Planeación en el Ámbito Municipal

3.1. La Planeación

El presente capítulo tiene como propósito realizar una revisión teórica del concepto de planeación, así como describir el proceso de planeación en el ámbito municipal. Además se describe una metodología que señala los componentes programáticos de un plan de desarrollo municipal, a fin de tener un referente para el diseño del Programa Rector del Desarrollo Económico para el municipio de Chiconcuac de Juárez.

Planear es decidir, es fijar una ruta que orientará las acciones de una organización de forma precisa con una proyección a futuro. La planeación implica la toma de decisiones de la cual se derivan los objetivos, metas, programas, responsabilidades y asignación de recursos para materializar la decisión. Para Agustín Reyes Ponce la planeación

Consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y números necesarias para su realización.¹³⁰

En tanto Lourdes Münch apunta que la planeación es la previsión de escenarios futuros y la determinación de los resultados que se pretenden obtener, mediante el análisis del entorno para minimizar riesgos, con la finalidad de optimizar los recursos y definir las estrategias que se requieren para lograr el propósito de la organización con una mayor probabilidad de éxito.¹³¹

Por su parte el INAFED considera la planeación como el conjunto de instrumentos de racionalidad política y administrativa que trata de dar respuesta a las preguntas: ¿Qué

¹³⁰ AGUSTÍN REYES PONCE, *Administración Moderna*, Ed. Limusa, México, 2007, pág. 244.

¹³¹ LOURDES MÜNCH GALINDO, *Planeación Estratégica (El rumbo hacia el éxito)*, 2ª ed., Ed. Trillas, Biblioteca de Administración, 2008, pág. 11.

vamos a hacer?, ¿Hacia dónde queremos encaminarnos?, ¿Quiénes son responsables de la conducción de los diferentes procesos?, ¿Cuál es nuestra estrategia de desarrollo?¹³²

Para Tomas Miklos:

Planear significa llevar a cabo acciones de planeación; implica decidir, en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos. De acuerdo con ello, la planeación puede definirse como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados.¹³³

Miklos señala que la planeación es un proceso de reflexión sobre qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado orientando de forma racional y sistemática la toma de decisiones para trazar un curso de acción que permita alcanzar un objetivo determinado. Planeamos para enfrentar de manera racional, organizada y lo mejor posible, situaciones problemáticas (presentes o futuras). Además la planeación permite optimizar los recursos en una situación de conflicto caracterizada por la escasez de recursos.¹³⁴

Miklos también distingue entre plan y planeación, el primero “representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos establecidos”¹³⁵. La segunda implica el proceso para la elaboración del plan.

Lo anterior nos introduce al proceso de planeación en el ámbito municipal, el cual se concretiza en un documento rector denominado Plan de Desarrollo Municipal. Para el INAFED la planeación es un proceso racionalizador y sistemático mediante el cual los habitantes del municipio y sus autoridades:

¹³² INAFED, *Op. Cit.*, pág. 25.

¹³³ TOMAS MIKLOS, *Criterios Básicos de Planeación*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Orientación Metodológica, México, 1998, pp. 16 y 17.

¹³⁴ Cfr. *Ibíd.* pp. 15, 17 y 18.

¹³⁵ *Ibíd.* pág. 17

- Identifican y diagnostican sus problemas y necesidades, así como los recursos reales y potenciales con los que cuentan.
- Analizan y construyen su imagen objetivo y sus propuestas de desarrollo.
- Establecen las prioridades y metas, además de los compromisos y mecanismos de corresponsabilidad en tiempo y forma.¹³⁶

Lo anterior se desarrolla en un proceso en el cual se fijan con precisión los objetivos y metas a partir del sentir social y del proyecto político de gobierno; se definen las políticas, las estrategias y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.¹³⁷

El producto del proceso de planeación en el ámbito municipal es el Plan de Desarrollo Municipal, el cual es “el documento en el que se establecen las estrategias, programas y líneas de acción que la Administración Pública Municipal deberá realizar durante el periodo constitucional del gobierno correspondiente, para propiciar el desarrollo integral y el incremento en la calidad de vida de la población”.¹³⁸ En este sentido el Plan de Desarrollo Municipal se considera:

- El plan de trabajo de la administración municipal.
- La representación legal de las acciones del gobierno municipal.
- Guía para avanzar en el camino hacia el desarrollo económico y social.
- La mejor forma de coordinar y gestionar la administración municipal.
- Ideario de acciones de la sociedad organizada que busca mejorar su municipio.
- La base fundamental para la solicitud de recursos a instituciones de crédito y financiamiento.
- Contenedor de los proyectos planteados por el sector privado y público.

¹³⁶ INAFED, *Op. Cit.*, pág. 74

¹³⁷ SELENE ROSA MARÍA REYNOSO SOTO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE y EUDAVE, *Op. Cit.*, Capítulo 2, pág. 2.

¹³⁸ COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Manual para la Planeación Democrática en el Estado de México*, Gobierno del Estado de México, 10 de Octubre, versión electrónica: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_manual_pdem.pdf, pág. 81

- Herramienta indispensable que las instituciones de financiamiento nacional e internacional solicitan para la asignación de recursos para obras y servicios para los ayuntamientos.
- La única forma que tiene la ciudadanía de calificar, de forma tangible, la actuación de la administración municipal.¹³⁹

El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento de gobierno que legitima la actuación del gobierno local pues,

Uno de los objetivos de la planeación es convencer de la factibilidad y bondad de los cambios propuestos, por lo que la actividad está dirigida a motivar voluntades; presupone una relación dialógica entre el planificador y los actores en la cual se transmiten lo mismo razonamientos que subjetividades. Al definir los contenidos del plan, el planificador tiene que interpretar adecuadamente los intereses de los usuarios y en este caso, de los electores (de la “clientela comercial” o de la “clientela política”).¹⁴⁰

La planeación es un proceso constante de toma de decisiones que conducen el desarrollo del municipio en base a objetivos, metas, estrategias, líneas de acción y la asignación de recursos y responsabilidades. El plan como documento rector que concentra las definiciones establecidas en el proceso de planeación, es el referente obligatorio que organiza y sistematiza las actividades de la Administración Pública Municipal de forma eficiente y eficaz. A continuación se detallan las etapas del proceso de planeación, así como los elementos que integran el Plan de Desarrollo Municipal.

¹³⁹ *Ibíd.* pág. 82.

¹⁴⁰ TOMAS MIKLOS, *Op. Cit.*, pág. 33

3.2. Proceso de Planeación¹⁴¹

3.2.1 Diagnóstico

El diagnóstico municipal es el punto de partida del proceso de planeación, en esta etapa se debe recopilar la información económica, demográfica, política, social, cultural, geográfica, cartográfica, estadística que contextualice la dinámica municipal. El conocimiento del estado real de las cosas permite definir la problemática y priorizar la acción del gobierno municipal partiendo de un espacio y tiempo específicos.

Así mismo en este punto es de suma importancia la participación social, por ello se deben de organizar foros ciudadanos en donde se reciban los planteamientos de la ciudadanía en torno a los principales temas de desarrollo del municipio. De esta manera se incorpora a los diversos sectores de la población al proceso de planeación, lo cual es importante para que asuman su corresponsabilidad en el cumplimiento de las metas y objetivos del plan de desarrollo. Igualmente en este punto se debe incluir la plataforma política presentada al electorado, así como los compromisos de campaña y las demandas que fueron presentadas a los integrantes del ayuntamiento en el transcurso de la campaña política de la que emanaron.

Toda la información debe ser agrupada y sistematizada por ejes rectores para su manejo y aprovechamiento; a manera de ejemplo se puede agrupar en un mismo apartado la información referente a seguridad, fomento económico, desarrollo social, educación, entre otros¹⁴². Lo anterior además hace referencia a los ejes rectores del Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo. El diagnóstico precisará las potencialidades de desarrollo del municipio y los instrumentos necesarios para su detonación.

¹⁴¹ Cfr. FERNANDO ERNESTO GUERRERO JUÁREZ, *Op. Cit.*, pp. 78-86; JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Op. Cit.*, pp. 133-135.

¹⁴² FERNANDO ERNESTO GUERRERO JUÁREZ, *Op. Cit.*, pág. 79

3.2.2 Formulación

Esta etapa comprende el conjunto de actividades a realizar para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. El análisis y sistematización de la información permite proyectar escenarios futuros que requieren la organización de una serie ordenada de actividades para su materialización.

En esta etapa se definen los ejes rectores del desarrollo municipal, en armonía con los planes estatal y nacional, los objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción para lograr los objetivos propuestos. Además se desagregan los programas y proyectos que requiere el plan para su ejecución, estos se integraran de la misma forma con objetivos, metas, estrategias, líneas de acción, actividades e indicadores de gestión.

A su vez en esta etapa se debe de evaluar la disponibilidad de recursos para su puesta en marcha y un plan de financiamiento del mismo. Al definir tiempos, actividades y recursos el plan especifica las áreas responsables de su ejecución, así como los mecanismos de coordinación para ello. También se establecen los indicadores para llevar a cabo las funciones de control y evaluación para medir el avance del programa y su impacto.

3.2.3 Discusión y Aprobación

Esta etapa inicia cuando concluye la formulación del Plan y este se presenta al Ayuntamiento en sesión de cabildo para su análisis, discusión y aprobación. El proceso de discusión es dinámico en tanto se confrontan intereses entre sus miembros ya sea por la afinidad política, la representación de los sectores de la sociedad o por diferencias entorno a las acciones necesarias para el desarrollo del municipio. La etapa finaliza una vez que se agota el procedimiento para su discusión y se procede a su aprobación, finalmente el plan deberá ser publicado en la gaceta municipal para su difusión.

3.2.4 Programación y Ejecución

Una vez aprobado el plan su contenido se traduce en acciones concretas mediante la elaboración de Programas Operativos Anuales, estos se definen como:

El instrumento que permite traducir los lineamientos generales de la planeación –nacional, estatal y municipal- del desarrollo económico y social del país, estado o municipio, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y especialidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.¹⁴³

Los programas deben ser congruentes y sustentarse en el presupuesto de egresos anual y los ingresos provenientes de la coordinación con el Estado y la Federación. Por su parte la ejecución¹⁴⁴ se refiere a la instrumentación de las acciones contenidas en los programas definidas para la consecución de las metas y objetivos contenidos en el plan. En esta etapa las dependencias encargadas de la ejecución del plan y sus programas asumen la responsabilidad de las tareas.

Las vertientes de la planeación que rigen la ejecución del plan son:

- Obligación: establece la orientación de todas las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública municipal a la consecución de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.
- Coordinación: armoniza las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales, estatales y municipales. Ello se concreta en convenios y acuerdos de coordinación.

¹⁴³ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Op. Cit.*, pág. 134.

¹⁴⁴ INAFED, *Op. Cit.*, pág. 87.

- Concertación: hace referencia a la concertación de acciones conjuntas entre el gobierno municipal y los sectores social y privado, ello compromete a los tres sectores en el desarrollo del municipio.
- Inducción: consiste en la definición de políticas que motiven y orienten las acciones de los particulares conforme a los lineamientos del plan municipal.

145

3.2.5 Control

La etapa de control comprende el conjunto de actividades que se realizan para identificar el grado de cumplimiento del plan y sus programas. El control constituye un proceso permanente, dinámico, a través del cual la Autoridad Local mide los logros del plan, evalúa las causas de las posibles desviaciones y toma las decisiones necesarias para superarlas.¹⁴⁶

Para su eficacia, el control debe seguir los siguientes principios¹⁴⁷

- Debe hacer énfasis en la medición de resultados.
- Debe ser centralizado.
- Debe ser oportuno.
- Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización.

A su vez comprende las siguientes etapas¹⁴⁸:

- a) Medición: determina el grado de cumplimiento alcanzado en las acciones y actividades el plan. Su frecuencia depende de los tiempos de ejecución y de obtención de resultados.
- b) Evaluación: es la comparación de las mediciones efectuadas con los criterios establecidos en el plan de desarrollo municipal y la determinación de las causas de las posibles desviaciones.

¹⁴⁵ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Op. Cit.*, pág. 135

¹⁴⁶ INAFED, *Op. Cit.*, pp. 91

¹⁴⁷ *Ibíd.* pp. 92

¹⁴⁸ Cfr., *Ibíd.* pp. 95 y 96

- c) Correcciones: es la toma de decisiones encauzadas a modificar las desviaciones detectadas en la evaluación. Estas pueden sustituir, modificar o complementar algunas acciones del plan municipal, redefinir determinados objetivos o metas, modificar estrategias de implementación o trasladar responsabilidades a otros servidores públicos o áreas.

Para la medición se deben establecer indicadores que reflejen el avance del plan y permitan detectar cualquier desviación de manera oportuna. El desarrollo de esta actividad corresponde a la unidad administrativa encargada de las tareas de planeación. Además el control debe verificar que todas las acciones de la administración municipal para la ejecución del plan se apeguen a lo dispuesto en la ley.

3.2.6 Evaluación

En esta etapa se realiza una valoración cualitativa y cuantitativa de los avances en la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo y se contrastan con las proyecciones de metas y objetivos contenidas en el plan. La evaluación se debe realizar durante la ejecución del plan y a su final. La información resultante de este ejercicio influye en la toma de decisiones y considerando que la planeación es constante y permanente esta información será parte fundamental de un nuevo diagnóstico en el inicio de una nueva administración. Por lo general la evaluación corresponde a una unidad especializada que asegura la objetividad de la misma. Los componentes de este apartado se precisarán en el siguiente apartado.

3.3. Elementos del Plan de Desarrollo Municipal

El plan de desarrollo municipal (PDM) como documento rector del desarrollo municipal tiene una estructura definida que organiza, articula y vincula sus elementos hacia la consecución de los objetivos que persigue. Por ello en su formulación se deben considerar los siguientes elementos metodológicos:¹⁴⁹

3.3.1 Objetivo General y Contenido del PDM

La presentación como primer apartado del PDM establece que el plan es el instrumento de transformación de la realidad local y rector de la Administración Pública Municipal. La presentación contiene una introducción general que puntualiza los siguientes aspectos:

- El propósito y alcance del PDM, señalando el porque y para que se elabora el plan, los beneficios de este a la población y la orientación de las acciones del gobierno a las comunidades.
- La misión y visión del gobierno municipal.
- La participación y aportación de los sectores que participaron en la formulación de los programas de gobierno municipal que se integran en la estructura del plan.
- La descripción general del capitulo del PDM.

También en este apartado se señala la obligatoriedad del contenido del PDM para orientar las acciones de la Administración Pública Municipal y se describe de forma general el marco jurídico que sustenta la elaboración del plan. La presentación contiene las principales líneas del proyecto político municipal que se

¹⁴⁹ Para efectos del presente estudio de caso los elementos metodológicos se retoman de: SECRETARÍA DE FINANZAS, *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*, Gobierno del Estado de México, 10 de octubre de 2012, versión electrónica: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_manual_pdm09-12.pdf

ofreció en campaña, para lo cual se considera la plataforma política como un insumo fundamental. Además señala los valores y prioridades que orientarán la acción del gobierno municipal.

3.3.2 Diagnóstico

El diagnóstico comprende un análisis del entorno municipal e intermunicipal, contiene una descripción real de los elementos, fenómenos y hechos que caracterizan al territorio, población, gobierno y economía municipal. El entorno municipal se refiere a los factores, elementos y hechos en los que se pueda incidir de manera directa. Por su parte el entorno intermunicipal alude a los fenómenos que dependen de factores ajenos al municipio y en los cuales no se puede incidir de manera directa.

En este apartado se detectan los Temas Claves del Desarrollo, estos se definen como

Aquellos rubros (sociales, económicos, territorial-ambientales y políticos-administrativo) que por su importancia se convierten en los aspectos prioritarios para el desarrollo del Municipio, que al surgir de la problemática presente en el Municipio y de las demandas de la población tendrán que atenderse para no propiciar un estancamiento en el crecimiento municipal, los cuales deben ser equiparados con los programas de la estructura programática.¹⁵⁰

Para la recolección y fuentes de información la administración se puede apoyar de las autoridades auxiliares, representantes de los sectores social y privado, instituciones educativas y de investigación. La participación de los ciudadanos permite identificar la problemática y potencialidades en las comunidades, pueblos o colonias. El diagnóstico concluye con un resumen de las principales condiciones para la construcción de la estrategia mediante la construcción de la Matriz

¹⁵⁰ *Ibíd.*, pág. 26.

FODA.¹⁵¹ La Información se puede organizar y agrupar por grandes temas en lo social, económico, seguridad pública, gestión municipal, modernización administrativa, etc.

3.3.3 Criterios para la Formulación de la Prospectiva

La prospectiva de acuerdo con el Manual es el análisis de las tendencias y posibles enfoques con la construcción de escenarios para generar un mayor grado de certidumbre en la toma de decisiones. La prospectiva se entiende como

Una disciplina con visión global, sistémica, dinámica y abierta que explica los posibles futuros, no sólo por los datos del pasado sino fundamentalmente toma en cuenta las evoluciones esperadas de las variables (cuantitativas y cualitativas) así como los comportamientos de los actores implicados, de manera que reduce la incertidumbre, ilumina la acción presente y aporta mecanismos que conducen al futuro aceptable, conveniente o deseado.¹⁵²

La prospectiva considera además los conceptos de Imagen Objetivo y Escenario, el primero se define como

Un imaginario determinado de situaciones que se puede anticipar para mejorar el nivel de vida. Este propósito es anteponer la situación de futuro como algo ya dado y hace uso de proyecciones que necesariamente se sustentan en la idea de futuro que construye y que suponen se debe conocer.¹⁵³

Por su parte, el escenario se define como “un conjunto de condiciones previstas por la descripción de una situación futura y la progresión de los acontecimientos que permiten

¹⁵¹ La Matriz FODA es una técnica que considera las Fortalezas (puntos fuertes y características internas que facilitan el logro de los objetivos), Oportunidades (factores externos del entorno que propician el logro de los objetivos), Debilidades (puntos débiles, factores propios que obstaculizan e impiden el logro de los objetivos) y Amenazas (factores externos del entorno que afectan negativamente e impiden el logro de los objetivos). Cfr. LOURDES Münch Galindo, *Op. Cit.*, pág. 24

¹⁵² SECRETARÍA DE FINANZAS, *Op. Cit.*, pp. 85 y 86.

¹⁵³ *Ibíd.*, pág. 85

pasar de la situación de origen a la situación de futuro”.¹⁵⁴ Los escenarios son el instrumento fundamental de la prospectiva, estos se construyen respondiendo a las siguientes preguntas¹⁵⁵:

- ¿Cómo será el Municipio de mantener las condiciones actuales?
- ¿Cómo se imagina al Municipio en 10 años?

Los escenarios son proyecciones a futuro sustentadas en variables que constituyen un instrumento fundamental en la toma de decisiones a largo plazo, pues permiten identificar demandas y presiones futuras de interés general, áreas de oportunidad en el desarrollo municipal, además de dimensionar las acciones futuras de la administración municipal. Los escenarios deben poseer las siguientes características:

- Probable. Se refiere a que las condiciones descritas en el escenario pueden ocurrir. La diferencia radica en el conjunto de acciones y cambios necesarios para alcanzar esa situación.
- Hipotético. Significa que el escenario describirá una situación supuesta sobre las condiciones que prevalecen en la actualidad.
- Creíble. Porque la descripción de situaciones futuras, no se sustentará en retos imposibles que por las condiciones actuales, se limite su alcance.
- Útil. Esta peculiaridad es importante ya que el contenido del escenario debe brindar elementos para direccionar la toma de decisiones.
- Coherente. Esta característica se refiere a la correspondencia entre lo descrito en el escenario y la situación actual, de tal forma que las expectativas que origine se deriven del presente.
- Pertinente. Se atiende esta particularidad con el objetivo de que el conjunto de situaciones descritas a futuro, denote cambios importantes para el desarrollo municipal, incluyendo los beneficios directos a la población.
- Transparente. Se enfoca a que cada enunciado definido en el escenario, reflejará con claridad la evolución de las líneas de la descripción FODA.¹⁵⁶

¹⁵⁴ *Ibíd.*

¹⁵⁵ *Ibíd.*, pág. 86

Finalmente como principal insumo para la elaboración de la estrategia se describen los escenarios expresando las condiciones que supone prevalecerán en el largo plazo (10 años) en el territorio municipal, además de realizar proyecciones de los principales indicadores poblacionales, económicos y de servicios públicos municipales.

3.3.4 Misión y Visión

Las proyecciones realizadas en la prospectiva orientan la construcción de la misión y la visión. La misión se entiende como el “enunciado en donde se expresa la finalidad que el gobierno municipal tiene o persigue con la elaboración y ejecución del plan de desarrollo como un instrumento para la toma de decisiones en la administración municipal”.¹⁵⁷

La misión alude a la razón de ser del gobierno municipal haciendo referencia a valores que visualizan la imagen ideal de la administración. Su elaboración responde a las siguientes preguntas¹⁵⁸:

- ¿Cómo es la administración pública municipal y cómo debería de ser?
- ¿Qué hace el gobierno municipal, para qué lo hace, cómo lo hace, a través de qué lo hace, para quién lo hace?
- ¿Cómo y dónde se ubica a la administración municipal y dónde debería de estar?

Por su parte la visión es un enunciado corto que establece una idea clara del desarrollo y nivel de vida de la población municipal en un periodo de tiempo. Se expone una idea sobre el futuro deseado para el municipio, el cual dependerá de las acciones que se ejecuten para lograr la situación deseada. Su construcción responde a las siguientes preguntas¹⁵⁹:

¹⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 86 y 87.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, pág. 91

¹⁵⁸ *Ibíd.* pág. 92

¹⁵⁹ *Ibíd.*

- ¿Hacia dónde queremos ir o cambiar?
- ¿Qué deseamos ser?
- ¿Cómo queremos ver la problemática que aspiramos resolver en un horizonte de largo plazo?
- ¿Qué valores queremos que nos distingan en la solución de esta problemática?

La visión debe ser positiva y alentadora, además de establecer el alcance de los esfuerzos a realizar.

3.3.5 Objetivos Generales del Plan

El objetivo se define como un “enunciado breve que establece en forma clara y específica los fines hacia los cuales el gobierno municipal deberá dirigir sus recursos y esfuerzos para contribuir al cumplimiento de su misión y acercarse a la visión de futuro definida en el plan”.¹⁶⁰ Los objetivos son la imagen de la situación que se desea aclarar en un espacio y tiempo determinados a través de la acción institucional, por lo cual se vinculan con los enunciados hipotéticos del escenario.

El objetivo se diseña como un enunciado donde a futuro el problema ha sido resuelto total o parcialmente, respondiendo a:¹⁶¹

- ¿Qué debe hacer la administración pública municipal para cumplir con su misión?
- ¿Qué debe hacer la administración para asegurar su contribución en el cumplimiento de los compromisos estipulados por el gobierno municipal.
- ¿Qué debe hacer la administración para la solución de los problemas y aprovechar las oportunidades que se pudiesen encontrar en el Municipio?

¹⁶⁰ *Ibíd.* pág. 93

¹⁶¹ *Ibíd.* pág. 94

3.3.6 Programas

El PDM se vincula con una estructura programática para la presupuestación por medio de programas que desarrollan las acciones a realizar. Los programas deben definir en su integración¹⁶²:

- Objetivos por programa.
- Estrategias.
- Líneas de acción.
- Indicadores de evaluación y seguimiento.
- Cartera de proyectos de alto impacto.
- Identificación de obras en proceso.

a) Objetivos

Los objetivos son enunciados breves que definen en forma clara y específica los resultados esperados con la ejecución de un programa. Sus características son las siguientes:

- Son permanentes en el mediano plazo.
- Están constituidos por una descripción concreta, cualitativa y clara de los resultados que se pretenden alcanzar por programa.
- Su redacción comienza con un verbo en tiempo infinitivo.
- Se deben establecer varios objetivos en cada programa.
- No mezclar varias ideas en un solo objetivo.
- Asegurar la debida congruencia con los objetivos y políticas establecidas en los planes estatal y nacional de desarrollo.
- Cada objetivo da lugar a una variable.

¹⁶² Mas adelante los elementos del programa rector de desarrollo económico se desagregan en base a: *Ibíd.*, pp. 94-105.

b) Estrategias

Las estrategias son cursos de acción directamente ligados a la dimensión y alcance de los objetivos, su finalidad es imprimir solidez a la ejecución del plan y programas. Al respecto el manual señala que las estrategias:

Constituyen la forma y el camino que deberá seguirse para alcanzar los objetivos en un plazo de tiempo predeterminado. Muestran la manera en que se pretende alcanzar el escenario deseado; y contienen los elementos que facilitan el despliegue de las líneas de acción y las metas del programa. Se pueden concebir también como un conjunto de decisiones que permiten optimizar el cambio en un sistema dado, por lo que es distinto a una acción.¹⁶³

La formulación de las estrategias se desarrolla en base a un análisis de la realidad e identificar la problemática local, las potencialidades y oportunidades de desarrollo. Posteriormente se evalúan las alternativas que se tienen para la consecución de las metas y objetivos y se seleccionan aquellas que aseguren una mayor eficiencia en el proceso de cumplimiento de estos.

c) Líneas de acción

Las líneas de acción son la expresión de las actividades generales vinculadas a las estrategias generales de cada programa, sin que se dimensione o cuantifique, pero da una imagen en el logro esperado en cada objetivo. Se construyen dando respuesta a la pregunta ¿Cómo contribuir al logro de los objetivos en un horizonte de corto plazo?, a su vez deben estar alineadas a la misión, visión y objetivos.

Las líneas de acción son más claras y concretas que los objetivos y estrategias, y su resultado final deriva en el establecimiento de una meta.

¹⁶³ *Ibíd.*, pág. 101.

d) Indicadores de Evaluación.

Para la evaluación, control y seguimiento de la consecución de las metas y objetivos contenidos en el plan y programas se deben establecer indicadores de evaluación. Estos indicadores se denominan estratégicos, son parámetros cuantitativos que constituyen el marco de referencia para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos de cada programa del PDM, y de esta manera contribuyen a evaluar el cumplimiento de la misión del gobierno a través de los resultados.

Los indicadores se programan a través de las metas, estas son declaraciones conceptuales sobre las condiciones deseadas en términos generales. En su mayoría los indicadores son un cociente donde el denominador sirve como una referencia para comparar el desempeño del numerador bajo algún contexto (universo, población objetivo, etc.) y el factor de escala dimensiona el numerador con respecto al denominador en una tasa o porcentaje¹⁶⁴:

- Un numerador (variable independiente)
- Un denominador (variable dependiente)
- Un factor de escala

Numerador

----- X factor de escala = Índice

Denominador

Para la construcción de indicadores se recomienda consultar el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), que es la guía técnica para la construcción de indicadores de evaluación, de los cuales se pueden tomar los que se adecuen a las condiciones y necesidades del municipio.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, pág. 103

e) Cartera de Proyectos de Alto Impacto

Los proyectos de alto impacto son obras o acciones con alcances que benefician a un amplio sector de la población dentro del Municipio o a nivel regional. Estos proyectos se orientan a dar solución a una problemática local o regional identificada mediante el diagnóstico, o también para aprovechar una oportunidad para fomentar el desarrollo.¹⁶⁵

Su selección responde al cumplimiento de los objetivos y metas del programa correspondiente y su ejecución se debe soportar con un alto grado de viabilidad técnica, financiera y social. Su definición considera la población beneficiada, cobertura territorial, estructura financiera, tiempo de ejecución, un estudio de prefactibilidad. Su instrumentación debe contemplar una descripción del proyecto, la capacidad programada, localización, fuentes de financiamiento, periodo de ejecución, el impacto esperado y la población beneficiada.

f) Obra Pública Inconclusa

La obra pública es todo trabajo que realice la administración pública municipal por sus propios medios o a través de terceros, con recursos propios o de manera conjunta con otras instituciones públicas y los sectores social y privado. Los trabajos consisten en construir, crear, modificar o conservar bienes inmuebles o instalaciones que se utilicen para la prestación de un servicio público municipal o que fomenten el desarrollo económico del Municipio.¹⁶⁶ En este apartado se deben identificar las obras que la administración ha dejado inconclusas relacionadas con el programa especificando el tipo, la fase, el tipo de financiamiento, los contratos de servicio relacionados, causa por la cual no se concluyó y área operativa encargada.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, pág. 104

¹⁶⁶ *Ibíd.*, pág. 105

3.3.7 Proceso de Instrumentación

En esta fase se establecen los mecanismos legales, técnicos, de organización y financieros para la ejecución del plan y los programas, y con ello dar cumplimiento a las metas y objetivos previstos. De forma más precisa la *instrumentación* se entiende como el conjunto de mecanismos e instrumentos que se utilizarán (estrategias, técnicas administrativas) para traducir los objetivos y líneas de acción del Plan en realidades, donde una de las estrategias es el programa anual que vinculan las acciones físicas con la asignación de presupuesto en corto plazo. En esta fase se definen los responsables de la ejecución y seguimiento de acciones.

a) Presupuesto

Entre los instrumentos que utiliza se tiene el *Presupuesto*, este se define como el cálculo y balance previo de los gastos e ingresos del Municipio y otros organismos públicos, contiene la expresión detallada de los gastos e ingresos previstos para cubrir durante un periodo que por lo general es de un año.

El presupuesto es la herramienta que garantiza en términos financieros la ejecución del plan mediante la asignación de recursos, de manera más focalizada se utiliza la técnica de *Presupuesto por Programas con Enfoque a Resultados*, el cual se define como:

Una técnica que permite hacer un uso racional y coherente de los recursos físicos, humanos y financieros. Expresa el gasto en función de objetivos precisos alineados a programas y a cada nivel de organización, por lo que en el sector público se obliga a los titulares de las dependencias y entidades a formular y coordinar sus programas de acción y los compromete a cumplir metas de trabajo congruentes con lo establecido en el Plan de Desarrollo¹⁶⁷.

Este presupuesto se integra con la participación de los titulares de las dependencias y organismos responsables de la ejecución de programas, el

¹⁶⁷ *Ibíd.*, pág. 108

tesorero municipal, el servidor público responsable de las labores de información, planeación, programación y evaluación.

b) Convenios

Los convenios son un instrumento de apoyo del Gobierno Municipal para desarrollar acciones conjuntas entre dos o más instancias de gobierno o bien con los sectores social y privado para la ejecución de los programas y PDM. El *Convenio* se define como

Un Instrumento Público a través del cual el Ayuntamiento determina con el gobierno estatal y federal la coordinación de ejecución de la acción y aplicación de recursos para las acciones, obras públicas y proyectos en beneficio de la sociedad.¹⁶⁸

Por lo anterior los programas deben definir y establecer los convenios que darán rumbo a la instrumentación de los programas y proyectos.

3.3.8 Evaluación y Seguimiento

La evaluación supone la definición de los mecanismos e instrumentos que se utilizarán para evaluar el plan con un enfoque de resultados y auxiliado de indicadores estratégicos. En este elemento se establecen los objetivos que se alcanzarán con una determinada asignación de recursos públicos y esto permite contar con mayores elementos para la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos municipales.

La etapa de evaluación establece el sistema propuesto a implementar así como sus mecanismos e instrumentos, define la unidad administrativa encargada de las responsabilidades de evaluación, el conjunto de indicadores a utilizar y establece

¹⁶⁸ *Ibíd.*, pág. 110

la periodicidad y tiempos para los reportes. Los elementos sujetos a evaluación serán los programas, objetivos, indicadores y recursos asignados.

La planeación es un instrumento de toma de decisiones, a través de ella los gobiernos deciden un curso concreto de acción y establecen los medios para alcanzarlo en un tiempo y espacio determinado. La planeación permite definir con precisión un objetivo y la forma en que se obtendrá bajo los más altos criterios de eficiencia.

En este apartado exponen las etapas del proceso de planeación y los elementos metodológicos que componen el Plan de Desarrollo Municipal. El PDM es el instrumento que sistematiza y orienta las acciones de la administración municipal, definiendo la condición o situación que se desea obtener, como obtenerlo y que acciones se desarrollaran para ello. A su vez contempla las herramientas necesarias para su instrumentación como lo son el presupuesto, los convenios y las actividades de evaluación y seguimiento.

Este capítulo y los anteriores son el fundamento conceptual, metodológico y jurídico para desarrollar un Programa Rector del Desarrollo Comercial y Textil del municipio de Chiconcuac de Juárez. Sus elementos y definiciones permiten desarrollar este programa en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV. Programa Rector del Desarrollo Económico del Municipio de Chiconcuac de Juárez

4.1. Diagnóstico

El Municipio de Chiconcuac de Juárez es uno de los 125 municipios que conforman el Estado de México, se ubica en la zona oriente de la entidad dentro de la región socioeconómica XI que comprende los municipios de Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca. Es un municipio cuya principal actividad económica y factor de cohesión interna¹⁶⁹ es el comercio, el cual tuvo un auge considerable gracias a la publicidad por su primer centenario en el cual se incluyó el paso del “Fuego Olímpico” en el año de 1968 en una transmisión en televisión nacional.

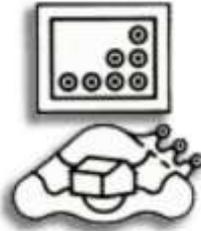
Este hecho difundió la actividad comercial, destacando los artículos artesanales elaborados a base de fibras como la lana, y confeccionados por los habitantes del municipio. A partir de ello el municipio ha presentado un auge comercial y turístico que ha difundido su nombre a nivel nacional e internacional; así mismo el comercio se ha ido expandiendo y diversificando, con lo cual la problemática local se ha tornado más compleja.

A continuación se desarrolla un diagnóstico que permita conocer la situación del municipio en términos geográficos, económicos, sociales, de infraestructura y gobierno. El diagnóstico es la herramienta fundamental que da sustento a la toma de decisiones en el ámbito municipal pues identifica la problemática existente y las potencialidades del territorio.

¹⁶⁹ El factor de cohesión interna se entiende como la actividad económica que cohesionada y orienta la estructura socio-económica local. Cfr.. JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, *El Desarrollo Local en el contexto de la Globalización (Tres Casos de Estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero)*, Instituto Nacional de Administración Pública-Gobierno del Estado de México, México, 2006, pág. 189.

4.1.1 Toponimia

Chiconcuac viene del mexicano Chiconcoac que significa en “siete culebras”, esta palabra alude a una fecha del calendario azteca que se presume es la fecha en que se fundo el lugar. Su escudo es un cuadro con el signo numérico siete y la representación del signo de agua, se delimita una faja de terreno y en su centro se encuentra pintada una casa.¹⁷⁰



4.1.2 Localización

Se ubica en la zona oriente del Estado de México, sus coordenadas específicas y características geográficas son las siguientes:

Cuadro No. 4 Aspectos Geográficos

Concepto	Cantidad	Unidad de Medida
<i>Posición Geográfica</i>		
Longitud	Mínima	98°52'45''
	Máxima	98° 54'40''
Latitud	Mínima	19° 32'08''
	Máxima	19°34'10''
Altitud	2246	Metros sobre el nivel del mar
Límites Geográficos	Al norte Chiautla; al sur Texcoco y Atenco; al este Chiautla y al oeste Atenco	
Superficie	6.37	Kilómetro cuadrado
Clima	Templado semiseco	
Integración Territorial	13	Localidad
Número de localidades 2010		
Pueblo	4	Pueblo
Otros	9	Localidad

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUAC.pdf>.

¹⁷⁰ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED), Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, 3 de septiembre de 2012, versión electrónica: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico



4.1.3 Hidrología, Geología, Edafología, Topografía y Uso de suelo¹⁷¹

El municipio se ubica dentro de la región hidrológica del río Pánuco, al interior de la subcuenca del Lago de Texcoco. En su trayecto atraviesan el municipio tres afluentes, el Papalotla, el Coxcacuaco y el Xalapango, siendo utilizados para verter las aguas negras del municipio.

En relación a la topografía el municipio esta rodeado por los sistemas orográficos que limitan la Cuenca del Valle de México, la Sierra Nevada y la Sierra Patlachique. Geológicamente se composición corresponde a rocas clásticas y volcaniclásticas; por su parte el tipo de suelo que predomina es el de los vertisoles, estos son generalmente de color pardo rojizo en su superficie y en capas más profundas son grises. Estos suelos se erosionan con dificultad, son poco adecuados para la agricultura de temporal pero fértiles para la agricultura tecnificada con riego.

¹⁷¹ DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Atlas de Riesgos Chiconcuac*, 30 de octubre de 2012, versión electrónica: <http://www.chiconcuac.gob.mx/transparencia/Archivos/atlas/atlas%20preliminar%20Chiconcuac%202010.pdf> pp. 12 y 13

Respecto al uso de suelo este tiene el siguiente destino: 175 hectáreas (ha) para uso urbano, 466 ha para uso agrícola (62% de riego y 38% de temporal) y 107 ha para otros usos. Se señalan las siguientes cuatro grandes zonas:

Cuadro No. 5 Zonificación Municipal		
Zona	Lotes	Características generales
Centro	360 m ² en dos niveles	Cuenta con locales comerciales en planta baja y habitación en planta alta. Tienen mejores acabados en fachada, en esta zona se concentran la mayoría de los equipamientos del municipio.
Pueblo de San Pablito Calmimilolco	360 m ² en un nivel	Se mezcla el uso comercial con el habitacional sobre las vialidades principales. Las características de la vivienda son bastante heterogéneas, en una calle conviven casas sin acabado, casas de madera y casas de lujo.
Colonia las joyas	De 360 a 540 m ²	Se mezcla el uso habitacional con terrenos ejidales de uso agrícola. Las características de la vivienda son bastante heterogéneas al igual que en el poblado de San Pablito Calmimilolco.
Colonia el mamut	400 m ²	Zona de reciente construcción, las viviendas están en proceso de consolidación, la mayoría no cuenta con acabados. El uso es habitacional unifamiliar en uno y dos niveles.

Fuente: H. AYUNTAMIENTO DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Plan de Desarrollo Urbano 2003-2006*.

4.1.4 Integración Territorial

El territorio municipal se integra por seis comunidades que se subdividen en barrios, estos son:

Cuadro No. 6 Integración Territorial	
Comunidad	Barrios
San Miguel	<ul style="list-style-type: none"> • San Miguel • Colonia Emiliano Zapata • San Diego • Ejidos de los Ángeles
San Pablito Calmimilolco	<ul style="list-style-type: none"> • San Pablito • Tierra Grande
Santa María	Santa María Ejidos de la Zarza y Tres Marías
San Pedro	Ejidos de el Magueyal San Pedro

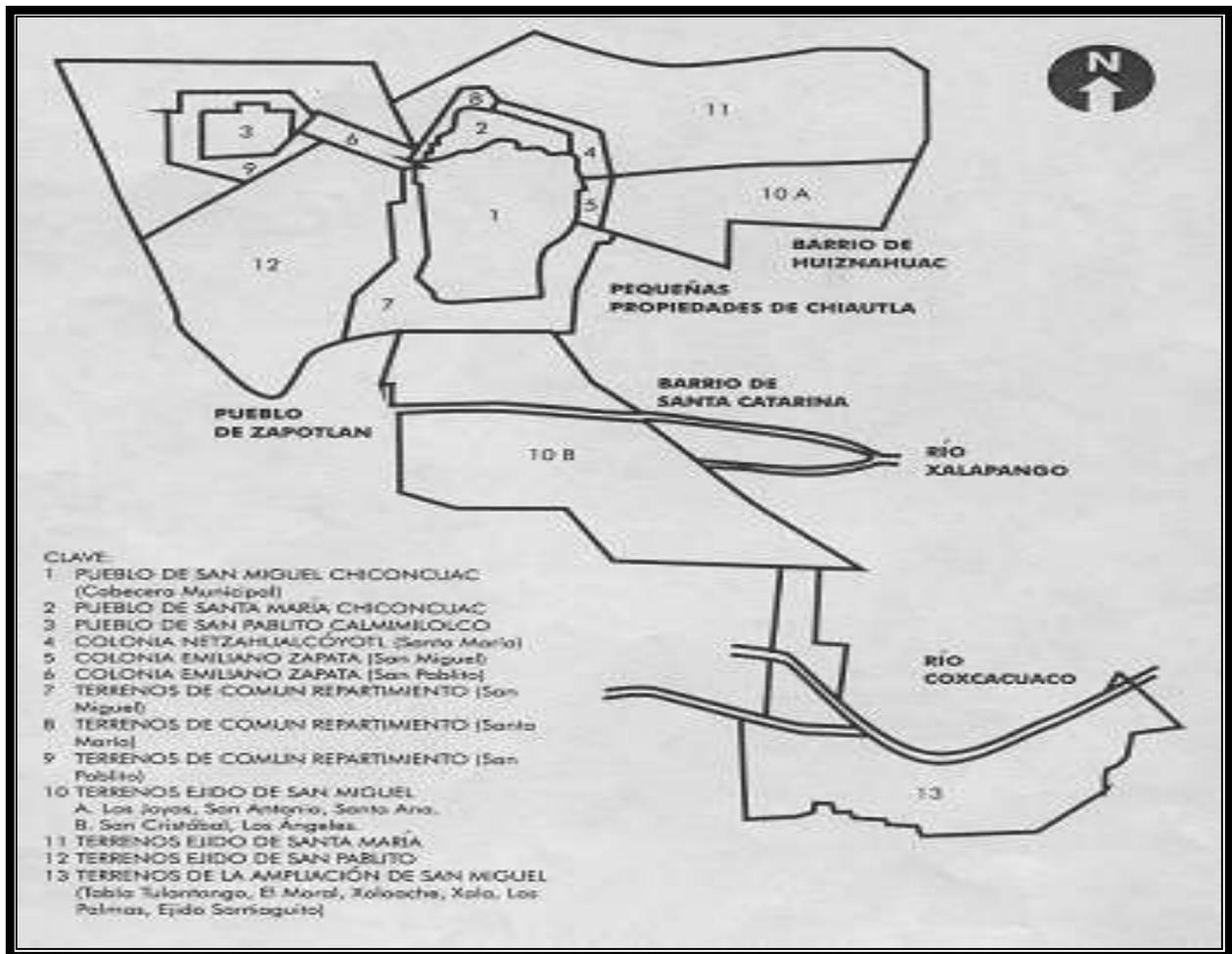
Las joyas

Xolache y Xala

Colonia el Mamut
Ejidos de San Cristóbal
Las Joyas
Ejidos de San Antonio
Xolache
Xala

Fuente:

Artículo 15, *Bando Municipal de Chiconcuac de Juárez 2012*, Gaceta Municipal, Año 3, n. 1.



172

¹⁷² H. AYUNTAMIENTO DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*, México, 2006, pág. 42

4.1.4.1 Vías de Acceso¹⁷³

El municipio cuenta con 2 accesos principales que lo conectan con la Zona Metropolitana del Valle de México y otros municipios de la república, estos son:

- Zona poniente sur: entronque a la carretera Texcoco-Lechería por la avenida Hidalgo y el acceso por la calle Cristos a la altura de la Feria del Caballo. Estos accesos conectan a Chiconcuac con el municipio de Texcoco, el Distrito Federal y los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz. Es el acceso que permite mayor movilidad pues cuenta con un amplio trayecto de 4 carriles desde la carretera Texcoco-lechería.
- Zona noroeste: entronque a la carretera Texcoco-Lechería por la calle 16 de septiembre que después cambia a avenida Nacional. Este acceso conecta al Municipio con el Distrito Federal y municipios como Ecatepec, Acolman, Tecamac, Coacalco, Teotihuacan, San Martín de las Pirámides, entre otros. Además de los vehículos que circulan por la autopista de México-Pirámides que también se conecta con el Estado de Hidalgo. Este acceso es uno de los mas conocidos y utilizados por los visitantes, sin embargo es una calle de 2 carriles que se congestiona debido a la instalación de puestos irregulares a la altura del panteón del barrio de San Pablito.

Ambos accesos conectan al municipio con el Circuito Exterior Mexiquense¹⁷⁴, obra de infraestructura carretera que permite una alta conectividad al interior de la entidad. Así mismo el municipio cuenta con caminos que lo conectan con los municipios vecinos como el acceso a Chiautla que pasa por el poblado de Huiztnahuac por la calle Morelos. Sobre comunicación ferroviaria se encuentra un

¹⁷³ *Ibíd.*, pág. 11

¹⁷⁴ El Circuito Exterior Mexiquense es un Conjunto de tramos carreteros con 110 km de longitud que recorre 18 municipios mexiquenses y conecta las autopistas México-Querétaro, Chamapa-Lechería, México-Pachuca, México-Tuxpan, Peñón-Textcoco y México-Puebla. Entre sus beneficios están la disminución del tránsito vehicular y tiempos de traslados así como una significativa reducción de emisiones contaminantes. También enlaza los distintos focos comerciales y las zonas industriales de Naucalpan, Tlalnepantla, Tultitlán, Ecatepec y Chalco. Para mayor información Cfr. <http://circuito.mx/>.

paso de vías en su limite poniente con el Municipio de Chiautla y se considera que su uso esta subutilizado.

4.1.5 Infraestructura Básica

Cuadro No. 7 Aspectos de Infraestructura			
Concepto		Cantidad	Unidad de medida
<i>Viviendas y ocupantes 2010</i>			
Viviendas		4572	Vivienda
Ocupantes		22 388	Persona
Servicios Públicos en la vivienda			
Agua			
	Dispone	4437	Vivienda
	Ocupantes	21 749	Persona
	No dispone	130	Vivienda
	Ocupantes	625	Persona
Drenaje			
	Dispone	4481	Vivienda
	Ocupantes	22 024	Persona
	No dispone	83	Vivienda
	Ocupantes	337	Persona
Energía			
	Dispone	4549	Vivienda
	Ocupantes	22 302	Persona
	No dispone	16	Vivienda
	Ocupantes	64	Persona

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUAC.pdf>.

El cuadro anterior permite concluir que el 97% de las viviendas del municipio disponen del servicio de agua, sin embargo su calidad es deficiente en el Barrio de Xala y en el pueblo de San Pablito Calmimilolco en los límites con el municipio de Atenco. A su vez el 98% de las viviendas dispone de drenaje y el 99.4% dispone del servicio de agua. La cobertura de los servicios básicos cubre casi la totalidad de los servicios básicos por lo que el municipio debe destinar sus esfuerzos a elevar la calidad de estos.

4.1.6 Aspectos Sociodemográficos

4.1.6.1 Población

La población municipal al año 2010 fue de 22 819 habitantes, de los cuales el 48.8% son hombres y el 51.18% son mujeres. A su vez la población distribuida por grupos quinquenales permite identificar los grupos poblacionales con mayores demandas. En este sentido la principal presión proviene del grupo de niños y jóvenes (5 a 24 años), los primeros demandan una educación de calidad y mejores espacios de recreación. Los segundos oportunidades de formación profesional y empleo, así como espacios de recreación. Destacan también los adultos mayores de 60 años, quienes demandan atención médica especializada y políticas de activación que les permitan una mejor calidad de vida en su vejez.

También resalta el hecho de que el 95.26% de la población es urbana, mientras que el 4.7% corresponde a la población rural. Sobre el alfabetismo se considera para la estadística a la población mayor de 15 años la cual asciende a 15 726 habitantes, de los cuales el 97.4% es alfabeto, en tanto el 2.42% es analfabeto. Lo anterior se concluye a partir de la siguiente tabla:

Cuadro No. 8 Aspectos Sociodemográficos: Población			
Concepto	Año	Cantidad	Unidad de medida
<i>Población</i>	2010		Persona
Población total		22 819	
Hombres		11 138	
Mujeres		11 681	
<i>Población por grupos quinquenales de edad</i>		22 819	
Menores de 1 año		434	
1-4 años		1 855	
De 1 año		420	
De 2 años		476	
De 3 años		487	
De 4 años		472	
5-9 años		2 261	
10-14 años		2 154	
15-19 años		2 127	
20-24 años		2 234	
25-29 años		1 768	

30-34 años		1 836
35-39 años		1 767
40-44 años		1 436
45-49 años		1 172
50-54 años		975
55-59 años		663
60-64 años		593
65-69 años		368
70-74 años		310
75-79 años		212
80-84 años		133
85 y más años		132
No especificado		389
Población total urbana y no urbana según tamaño de localidad	2010	22 819
Urbana		21 738
15 000-29 999		21 738
No urbana		1 081
Rural		1 081
1 000-2499		1 081
Población de 15 años y más, según condición de alfabetismo	2010	15 726
Alfabeta		15 318
Analfabeta		371
No especificado		37

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C.pdf>.

4.1.6.2 Población Económicamente Activa

En relación a la Población Económicamente Activa esta representa el 41.09% de la población, lo cual representa un porcentaje alto para impulsar la economía. De estos el 98.13% se encuentra ocupado y el 1.86% desocupado, de los primeros el 69% se encuentra en el sector servicios debido al auge comercial del municipio. En segundo lugar se tiene el 26% ocupado en la actividad industrial ampliamente relacionada con la producción textil del municipio, por último el 1.76 se emplea en el sector agropecuario debido a la vocación productiva local vinculada a la industria textil y al comercio.

De lo anterior destaca el hecho de que el municipio tiene ocupada casi la totalidad de su población económicamente activa, por lo cual se deben implementar políticas y programas dirigidos a la capacitación y la mejora de la calidad en el trabajo.

Cuadro No. 9 Aspectos sociodemográficos: Empleo

Concepto	Año	Cantidad	Unidad de medida
<i>Empleo</i>			
Población de 12 años y más, según condición de actividad económica	2010	17 010	Persona
<i>Población económicamente activa</i>		9 377	
Ocupados		9 202	
Desocupados		175	
Población económicamente inactiva		7 564	
No especificado		69	
Población ocupada según condición de actividad económica	2010	9 202	Persona
Agricultura, ganadería, caza y pesca		162	
Industrial		2 398	
Servicios		6 354	
No especificado		288	
Población asegurada en el IMSS	2010	2 933	Persona

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C.pdf>.

4.1.6.3 Indicadores Sociales Básicos

La marginación y el rezago social en el municipio se consideran muy bajos, sin embargo el recorrido por las calles del municipio permite observar contrastes en la población. Por otra parte la cobertura en materia de salud continúa ampliándose con la construcción del Hospital Municipal de 6 camas en el Ejido de San Cristóbal.

Cuadro No. 10 Aspectos Sociodemográficos: Indicadores Sociales Básicos			
Concepto	Año	Cantidad	Unidad de medida
<i>Rezago social</i>	2010		
Índice		-1.09	Índice
Grado		Muy bajo	Grado
<i>Marginación</i>	2005		
Índice		-1.52	Índice
Grado		Muy bajo	Grado
<i>Hechos vitales</i>	2010		
Nacimientos registrados		613	Persona
Nacidos vivos		570	
Defunciones generales registradas		84	
Defunciones menores de un año		6	
Matrimonios		96	Acto
Divorcios		14	
Tasa bruta de natalidad	2010	25.0	Por mil
Tasa bruta de mortalidad		3.7	Por mil
Tasa de mortalidad infantil		10.5	Por mil
<i>Salud</i>	2010		
<i>Infraestructura</i>			
Unidades Médicas		2	Unidad
ISEM		1	
DIF		1	
<i>Recursos humanos</i>			
Personal médico		15	Médico
ISEM		13	
DIF		2	
Enfermeras		11	Enfermera
ISEM		11	

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C. pdf>.

4.1.6.4 Cobertura de Educación y Salud

En materia educativa el municipio cuenta con servicios de educación en las modalidades Preescolar, Primaria, Secundaria y Media Superior; por otra parte los robos son los delitos con mayor incidencia en el municipio. Para lo anterior se tienen los siguientes datos:

Cuadro No. 11 Aspectos Sociodemográficos: Educación y Salud

Concepto	Año	Cantidad	Unidad de medida
<i>Educación</i>	2009-2010 (Fin de cursos)		
Total			
Escuelas		23	Escuela
Maestros		225	Maestro
Alumnos		5 859	Alumno
Modalidad escolar			
Preescolar			
Escuelas		8	Escuela
Maestros		36	Maestro
Alumnos		1 122	Alumno
Primaria			
Escuelas		7	Escuela
Maestros		73	Maestro
Alumnos		2 339	Alumno
Secundaria			
Escuelas		4	Escuela
Maestros		45	Maestro
Alumnos		1 081	Alumno
Media superior			
Escuelas		3	Escuela
Maestros		57	Maestro
Alumnos		1 005	Alumno
Otros			
Escuelas		1	Escuela
Maestros		14	Maestro
Alumnos		312	Alumno
Bibliotecas públicas	2010	1	Biblioteca
Usuarios		2 276	Usuario
Personal ocupado		2	Persona
<i>Procuración de Justicia</i>	2010		
Averiguaciones iniciadas			Averiguación
Delitos denunciados		264	
Lesiones		62	
Homicidios		2	
Robos		102	
Daño en bienes		10	
Otros (manejo en estado de ebriedad, violación, fraude, despojo y otros)		88	

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C.pdf>.

El municipio cuenta con cobertura de educación preescolar, básica y media superior, los principales indicadores en materia de educación y salud son los siguientes:

Cuadro No. 12 Indicadores de Salud y Educación			
Concepto	Año	Cantidad	Unidad de medida
<i>Salud</i>	2010		
Habitantes por unidad médica		11 410	Habitantes por unidad
Habitantes por médico		1 521	Habitantes por médico
<i>Educación</i>	2009-2010		
Total	Fin de cursos		
Alumnos por maestro		26	Alumno/maestro
Alumnos por escuela		255	Alumno/escuela
Maestros por escuela		10	Maestro/escuela
Educación preescolar			
Alumnos por maestro		31	Alumno/maestro
Alumnos por escuela		140	Alumno/escuela
Maestros por escuela		5	Maestro/escuela
Educación primaria			
Alumnos por maestro		32	Alumno/maestro
Alumnos por escuela		334	Alumno/escuela
Maestros por escuela		10	Maestro/escuela
Educación media básica			
Alumnos por maestro		18	Alumno/maestro
Alumnos por escuela		335	Alumno/escuela
Maestros por escuela		19	Maestro/escuela

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C. pdf>.

4.1.7 Gobierno

El Gobierno municipal es el encargado de la toma de decisiones y la instrumentación de políticas públicas, por ello en este apartado se identifica la estructura de gobierno, los reglamentos y la dinámica política del municipio para conocer su situación.

Un hecho a destacar es la volatilidad política del municipio, pues ha vivido un periodo de 27 años de alternancia política, lo cual deriva en discontinuidad en las metas y objetivos. Para ello se observa el siguiente cuadro:

Cuadro No. 13 Periodos Gubernamentales 1988- 2015		
Periodo	Presidente	Partido Político
1988-1990	Joel Félix Arevalo	PAN
1991-1993	Simon Soriano Padilla	PRD
1994-1996	Alberto Montiel Galicia	PRI
1996-2000	German Venado Gutiérrez	PRD
2000-2003	Gabriel de la Cruz Soriano	PRI
2003-2006	Mauro Rodríguez Yescas	PT
2006-2009	Luciano Castillo Rodríguez	Convergencia
2009-2012	Efrén González Delgado	PRI
2013-2015	Jorge Alberto Galván Velasco	PAN

Fuente: INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED), Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, 3 de septiembre de 2012, versión electrónica: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico

4.1.7.1 Estructura Administrativa

De acuerdo con el Bando Municipal la estructura de la administración pública municipal es la siguiente¹⁷⁵:

Secretaría del Ayuntamiento	Dirección de Desarrollo Social
Tesorería Municipal	Dirección de Casa de Cultura
Contraloría Interna Municipal	Dirección de Educación
Oficialía Mediadora-Conciliadora y Calificadora	Unidad de Salud Pública Municipal
Consejería Jurídica	Unidad de Recursos Humanos
Dirección General de Gobierno	Unidad de Comunicación Social y Relaciones Públicas
Dirección de Seguridad Pública y Policía Preventiva Municipal	Unidad de Gestión Municipal

¹⁷⁵ Cfr. Artículo 40, *Bando Municipal de Chiconcuac de Juárez 2012*, Gaceta Municipal, Año 3, no.1.

Dirección de Transporte y Vialidad	Unidad de Desarrollo Agropecuario
Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Unidad de Planeación y Desarrollo
Dirección de Protección Civil	Unidad de Turismo
Dirección de Comercio y Vía Pública	Unidad de Fomento Económico
Dirección de Servicios Públicos	Unidad de Ecología
Dirección de Parques, Jardines y Panteones	Coordinación del Instituto para la Protección de los Derechos de las Mujeres del Municipio de Chiconcuac
Administración del Mercado Municipal Benito Juárez	

4.1.7.2 Ordenamientos Jurídicos Municipales

En materia jurídica de acuerdo con el portal de transparencia del municipio, la plataforma jurídica del Gobierno Federal *Orden Jurídico Nacional* y la Secretaría del Ayuntamiento el Municipio de Chiconcuac cuenta con los siguientes ordenamientos:

Cuadro No. 14 Ordenamientos Jurídicos del Municipio de Chiconcuac

Bando Municipal

Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012

Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Chiconcuac

Reglamento de Administración, Uso y Funcionamiento de las Unidades, Deportivos e
Instalaciones Deportivas

Reglamento de la Casa de Cultura

Reglamento de la Policía Municipal Preventiva

Reglamento para el Ejercicio del Comercio y Prestación de Servicios en Vía Pública,
Áreas Públicas y Bienes del Dominio Público del Municipio

Reglamento de Tránsito de Bicitaxis

Reglamento que crea el Consejo de la Crónica Municipal

Fuente:

Orden Jurídico Nacional, 30 de Octubre de 2012
,<http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo.php?idMunicipio=674&edo=15&vienedeojn=si>
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, Portal de Transparencia del
Municipio de Chiconcuac de Juárez, 30 de octubre de 2012
<http://www.chiconcuac.gob.mx/transparencia/index.html>

Lo anterior permite concluir que el Municipio de Chiconcuac de Juárez precisa ejercitar su Facultad Reglamentaria para contar con mayores instrumentos de gobierno fundados en la ley que den certeza jurídica a sus actos y eviten la arbitrariedad e improvisación.

4.1.7.3 Finanzas Públicas Municipales

Las finanzas son un factor determinante en el gobierno municipal ya que son el medio que materializa los objetivos y metas de la planeación municipal y garantizan la operatividad en general del municipio. El siguiente cuadro expone el comportamiento de los ingresos y egresos municipales:

Cuadro No. 15 Comportamiento de los Ingresos 2009-2012				
Concepto	2009	2010	2011	2012
Total	79,169,858.00	81,460,172.00	101,787,158.58	92,247,901.00
Impuestos	2,493,271.00	3,557,700.00	3,067,676.00	3,860,200.00
Derechos	4,396,553.00	5,468,671.00	5,620,766.00	5,227,950.00
Aportaciones a mejoras	1,528,568.00	2,295,497.00	1,471,475.00	1,500,00.00
Productos	396,451.00	232,600.00	72,071.43	95,690.00
Aprovechamientos	192,531.00	48,000.00	411,994.97	463,000.00
Otros ingresos	23,144,716.00	11,564,000.00	0.00	5,511,974.00
Ingresos Derivados de Financiamiento	0.00	0.00	0.00	0.00
Accesorios	0.00	226,500		0.00
Ingresos derivados del	50,000.00	0.00	0.00	0.00

sector auxiliar

Ingresos 46,965,768.00 58,066,204.00 91,143,175.18 75,589,087.00

Derivados de los

Sistemas de

Coordinación.

Fuente:

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Gaceta Municipal Extraordinaria*, n. 0001, México, publicada el 17 de febrero 2010.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Gaceta Municipal Extraordinaria*, n.0004, México, publicada el 23 de febrero de 2012.

El cuadro anterior permite concluir que el municipio presenta una elevada dependencia de recursos federales y estatales, por lo cual debe de implementar una política de fortalecimiento de los ingresos propios a través de mecanismos modernos y un gobierno de proximidad.

Cuadro No. 16 Comportamiento de los Egresos 2009-2012

Concepto	2009	2010	2011	2012
Total	111,692,440.00	81,460,172.00	104,342,870.00	92,247,901.00
Servicios	30,361,216.00	28,894,036.00	35,609,104.00	37,634,451.00
Personales				
Materiales y	2,972,440.00	3,048,180.00	3,712,876.00	4,093,375.00
Suministros				
Servicios Generales	7,996,340.00	6,795,605.40	7,903,351.00	10,235,689.00
Transferencias	5,150,000.00	5,615,352.60	5,733,693.00	6,377,226.00
Bienes Muebles e	1,565,000.00	6,365,000.00	462,656.00	276,192.00
Inmuebles				
Obras Públicas	63,647,444.00	30,741,997.00	46,115,157.00	30,153,751.00
Inversiones	0.00	0.00	0.00	0.00
Financieras				
Participaciones y	0.00	0.00	0.00	0.00
Aportaciones				
Federales y				
Estatales				
Deuda Pública	0.00	0.00	4,806,033.00	3,477,217.00

Fuente:

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Gaceta Municipal*

Extraordinaria, n. 0001, México, publicada el 17 de febrero 2010.
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Gaceta Municipal Extraordinaria*, n.0004, México, publicada el 23 de febrero de 2012.

En materia de egresos los servicios personales tienen un nivel elevado, en tres ejercicios su monto fue casi equivalente al gasto en obra pública. A su vez el cubrir sus compromisos en los últimos ejercicios asciende a un monto que absorbe recursos considerables.

Por último en materia de finanzas los principales indicadores de inversión y gasto público en relación a los habitantes son los siguientes:

Cuadro No. 17 Indicadores Económicos			
Concepto	Año	Cantidad	Unidad de medida
<i>Económicos</i>			
Finanzas	2010		
Inversión Pública per cápita		2 284	Persona/habitante
Egresos municipales per cápita		3 308	Persona/habitante
Abasto social	2010		
Distribución de leche por niño		2.1	Persona / hogar

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C.pdf>.

4.1.8 Actividades Económicas

4.1.8.1 Comercio

De acuerdo con el Sistema Estatal de Información para el Desarrollo Económico¹⁷⁶ el municipio de Chiconcuac se encuentra dentro de la región Socioeconómica número XI conformada por los municipios de Atenco, Chiautla,

¹⁷⁶ SEIEC, *Op. Cit.*

Chiconcuac, Papalotla, Tepetaloxtoc, Tezoyuca y Texcoco. La población de esta región en el 2007 fue de 349, 012 habitantes, siendo Texcoco el principal centro demográfico con el 61% de la población, por su parte Chiconcuac concentraba el 6% de la población regional.

Esta región contabilizo en el 2004 11 168 unidades económicas, de estas empresas el 56% se encontraban en Texcoco y el 25.19% en Chiconcuac. Además en cuanto al personal ocupado total este fue de 35 180 personas, de las cuales 26 654 correspondieron a Texcoco y 6 581 personas a Chiconcuac. Lo anterior permite dimensionar la importancia económica regional del municipio de Chiconcuac, el cual a pesar de tener un territorio y población pequeños es un importante generador económico de esta región.

En términos de Unidades Económicas (Empresas) el municipio registra un crecimiento a la pasar de 2 818 unidades en 2004 a 3 518 en 2010, también se registra un crecimiento en la actividad comercial al pasar de 2 401 unidades en 2004 a 2690 para el año 2010 según el referido sistema. Sobre la composición del PIB municipal en 2004 el sector terciario relativo a comercio y servicios registró el 89.28%, mientras que el sector secundario el 8.60% y el primario 2.13%. Para fines ilustrativos se presenta la siguiente tabla que permite concluir que el comercio es el motor del desarrollo económico municipal.

Cuadro No. 18 Aspectos Económicos			
Concepto	Año	Cantidad	Unidad de medida
<i>Producto Interno Bruto (PIB)</i>	2010		
PIB (Base 2003=100)		2 231	Millones de pesos
<i>Salarios Mínimos</i>	2010		
Área geográfica "C"		54	Pesos diarios
<i>Unidades Económicas</i>	2010		Establecimiento
Sector de Actividad Económica		3 518	
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica		2	
Industrias manufactureras		341	
Comercio al por mayor		61	
Comercio al por menor		2 629	
Transportes, correos y		4	

almacenamiento	
Información en medios masivos	3
Servicios financieros y de seguros	9
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes	10
Servicios profesionales, científicos y técnicos	24
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos	20
Servicios educativos	16
Servicios de salud y de asistencia social	26
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos	17
Servicios de alojamiento temporal	169
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	177
Actividades legislativas, gubernamentales	8
No especificado	2

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C.pdf>.

La actividad comercial en el municipio se desarrollo en su mayoría en puestos semifijos que de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 en el municipio hay 7,000 comerciantes en la vía pública. De estos 3, 800 son habitantes del municipio y 3, 200 que no habitan en el municipio; además contabiliza 2, 500 locales establecidos de los cuales 750 son ocupados por ciudadanos del municipio. También registra 2,000 comercios irregulares y 9,000 comerciantes ambulantes en las calles del municipio, los cuáles aumentan en los meses de octubre a diciembre que se identifican como la temporada más alta.¹⁷⁷

¹⁷⁷ H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*, México, 2009, pág. 85

La concentración de personas en el municipio de acuerdo con el plan es la siguiente:

Cuadro No. 19 Concentración de personas en días de plaza							
	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Vendedores	664	7, 624	664	524	664	7, 624	7, 624
Compradores	500	8, 000	600	600	2, 000	9, 000	6, 000
Empleados	814	10, 124	814	758	814	10, 500	10, 500
Total	1, 978	25, 748	1, 978	1, 882	3, 478	27, 124	24, 124

Fuente: H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*, México, 2009, pág. 85

La principal afluencia se da en los denominados días de plaza: martes, sábado y domingo. Cabe destacar que estos son los días tradicionales de comercio, sin embargo el mayor volumen económico y comercio de mayoreo se desarrollan a partir del día lunes y viernes, hasta la madrugada del martes y sábado. Los días martes, sábado y domingo en general son de comercio de menudeo y turismo, este último debido a excursiones que se realizan desde distintos puntos de la República a Chiconcuac.

La distribución del comercio es la siguiente de acuerdo con el Bando Municipal vigente¹⁷⁸:

I.- DE NORTE A SUR

I A) BUENOS AIRES.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona I A1.- De avenida Nacional a la calle General Anaya, únicamente en sus laterales oriente y poniente;

Zona I A2.- De la calle General Anaya a la cerrada de Guerrero, únicamente en sus laterales oriente y poniente; y

¹⁷⁸ Artículo 161, *Bando Municipal de Chiconcuac de Juárez 2012*, Gaceta Municipal, Año 3, no.1.

Zona I A3.- De la cerrada de Guerrero a la calle Sor Juana Inés de la Cruz, únicamente en su laterales oriente y poniente.

I B) GUERRERO.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona I B1.- De la calle Libertad a la cerrada de Guerrero y Mercado Municipal, incluyendo el arroyo central;

Zona I B2.- De cerrada de Guerrero y Mercado Municipal a calle Juan León, incluyendo el arroyo central; y

Zona I B3.- De calle Juan León a la calle Iturbide, incluyendo el arroyo central;

Zona I B4.- De la calle Iturbide a la calle Insurgentes y camino viejo a Zapotlán, únicamente en sus laterales oriente y poniente; y

Zona I B5.- De la calle Insurgentes y camino viejo a Zapotlán a Boulevard Xochimilco, únicamente en sus laterales oriente y poniente.

I C) 16 DE SEPTIEMBRE.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona I C1.- De la calle Juárez al Mercado Municipal, únicamente en sus laterales oriente y poniente.

I D) CERRADA DE JUAN LEÓN.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona I D1.- Del Mercado Municipal a la calle Juan León, únicamente en sus laterales oriente y poniente.

I E) HIDALGO.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona I E1.- De la calle Francisco I. Madero a la calle Artes y Libertad, únicamente en sus laterales oriente y poniente;

Zona I E2.- De la calle Artes y Libertad a la calle Juárez, únicamente en sus laterales oriente y poniente;

Zona I E3.- De la calle Juárez a la calle Andador Lázaro Cárdenas y cerrada de Hidalgo a la calle Juan León, únicamente en sus laterales oriente y poniente;

Zona I E4.- De la calle Andador Lázaro Cárdenas y cerrada Hidalgo, únicamente en sus laterales oriente y poniente;

Zona I E5.- De la calle Juan León a la calle Insurgentes, únicamente en sus laterales oriente y poniente; y

Zona I E6.- De la calle Insurgentes al Boulevard Xochimilco, únicamente en sus laterales oriente y poniente.

I F) EMILIANO ZAPATA.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona I F1.- De la Calle Juan León a la calle del Triunfo.

I G) PROLONGACIÓN PALMA.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona I G1.- Perpendicular a la calle del Triunfo, únicamente en sus laterales oriente y poniente.

I H) CUAUHEMOC.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona I H1.- De la calle Niños Héroes a la calle Morelos.

II- DE ORIENTE A PONIENTE

II A) LIBERTAD.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona II A1.- De la calle Hidalgo a la calle Buenos Aires, únicamente en sus laterales: norte y sur.

II B) JUÁREZ.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona II B1.- De la calle Plaza de la Constitución a la calle Hidalgo, únicamente en sus laterales norte y sur;

Zona II B2.- De la calle Hidalgo a la calle Guerrero, únicamente en sus laterales norte y sur; y

Zona II B3.- En la Plazuela de las Palmas.

II C) MORELOS 2.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona II C1.- De la calle Dos de Marzo a la calle Cuauhtémoc, únicamente en sus laterales norte y sur;

Zona II C2.- De la calle Cuauhtémoc a la calle Morelos, únicamente en sus laterales norte y sur.

II D) MORELOS: Comprendida con las zonas y restricciones siguientes:

Zona II D1.- De la calle dos de marzo a la calle Cuauhtémoc, únicamente en sus laterales norte y sur;

Zona II D2.- De la calle Cuauhtémoc a la calle Palma, únicamente en sus laterales norte y sur; y

Zona II D3.- De la calle Palma a la Calle Victoria, únicamente en sus laterales norte y sur.

II E) CALLEJÓN ALLENDE.- Comprendida con las zonas y restricciones siguientes:

Zona II E1.- De la calle Plaza de la Constitución a la calle Hidalgo, únicamente en sus laterales norte y sur.

II F) CERRADA DE GUERRERO.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona II F1.- De la calle Guerrero a la calle Buenos Aires, únicamente en sus laterales norte y sur.

II G) CERRADA DE HIDALGO.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona II G1.- De la calle Hidalgo al mercado municipal, únicamente en sus laterales norte y sur.

II H) CALLEJÓN SAN ILDEFONSO.- Comprendida en las zonas y restricciones siguientes:

Zona II H1.- De la calle Hidalgo a la calle Juan León, únicamente en sus laterales norte y sur.

II I) JUAN LEÓN.- Comprendida con las zonas y restricciones siguientes:

Zona II I 1.- De la calle Palma a la calle Hidalgo, únicamente en sus laterales norte y sur.;

Zona II I 2.- De la calle Hidalgo a la unión de comerciantes “Benito Juárez” y la calle de La Paz, únicamente en sus laterales norte y sur;

Zona II I 3.- De la Unión “Benito Juárez” y calle La Paz a la calle Guerrero (del camellón lado sur, únicamente en sus laterales norte y sur; y

Zona II I 4.- De la calle La Paz a la calle Guerrero (del camellón lado norte) únicamente en sus laterales norte y sur.

II J) PROLONGACIÓN JUAN LEÓN.- Comprendida en la zona y restricciones siguientes:

Zona II J1.- De la calle Guerrero a la calle Buenos Aires, únicamente en sus laterales norte y sur.

II K) ITURBIDE.- Comprendida en la zona y restricciones siguientes:

Zona II K1.- De la calle de la Paz a la calle Guerrero, únicamente en sus laterales norte y sur.

II L) INSURGENTES.- Comprendida en la zona y restricciones siguientes:

Zona II L1.- De la calle Hidalgo a la calle Guerrero, únicamente en sus laterales norte y sur.

II M) CERRADA DE MATAMOROS.- Comprendida en la zona y restricciones siguientes:

Zona II M1.- Atrás del hotel San José, únicamente en sus laterales norte y sur.

II N) TRIUNFO.- Comprendida en la zona y restricciones siguientes:

Zona II N1.- De prolongación Palma a la calle Emiliano Zapata, únicamente en sus laterales norte y sur.

III.- ZONA CENTRO

III A) PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN.- Comprendida en la zona y restricciones siguientes:

Zona III A1.- De la calle Victoria a la calle Juárez, únicamente en sus laterales norte y sur.

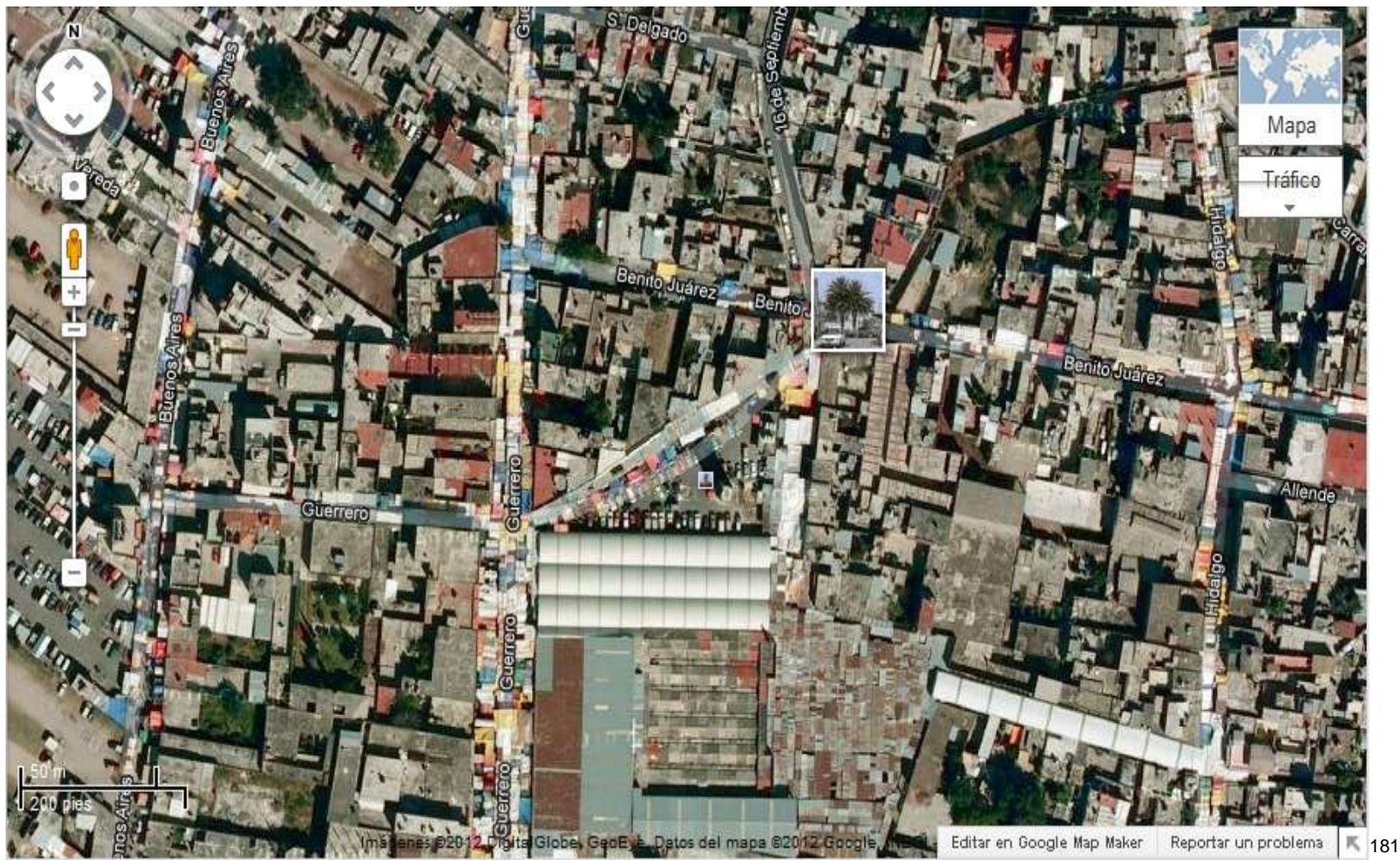
A continuación se incluyen imágenes de satélite para dimensionar la zona comercial:¹⁷⁹

180



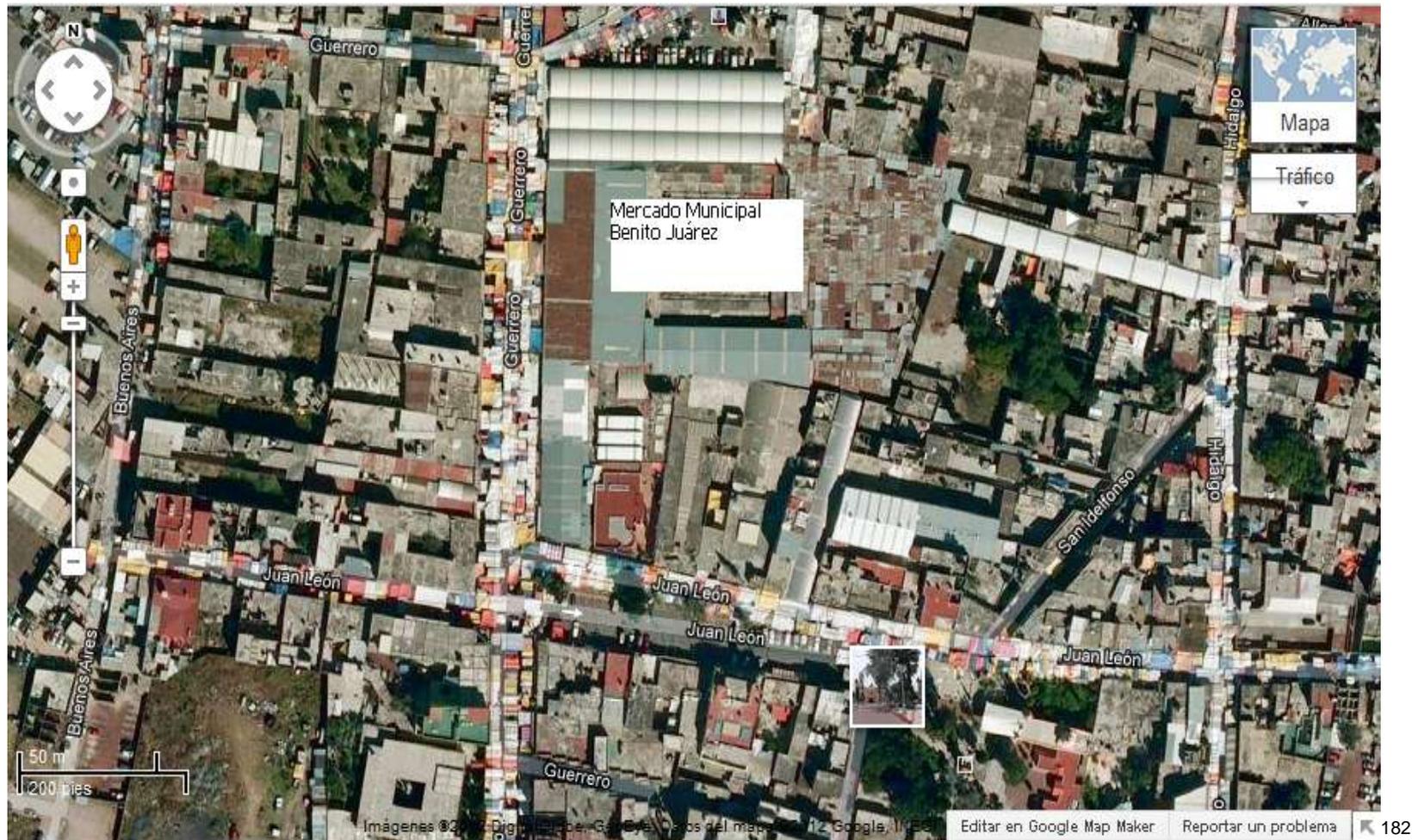
¹⁷⁹ Imágenes obtenidas de: GOOGLE, *Google Maps*, 5 de noviembre de 2012, <http://maps.google.com.mx/maps>. Las Imágenes se acomodan de Norte a Sur.

¹⁸⁰ Zona Norte del área comercial, calles: Guerrero Norte, Libertad, Miguel Hidalgo (Norte) y Buenos Aires (Norte).



181

¹⁸¹ Calles Buenos Aires, Guerrero, Cerrada Guerrero (conecta a Buenos Aires), Hidalgo, Juan León y Prolongación Juan León. Se visualiza también el Mercado Municipal Benito Juárez.



¹⁸² Calles: Guerrero de Norte a Sur, Juan León, Prolongación Juan León, Hidalgo, Mercado Municipal; termina Buenos Aires.



¹⁸³ Calles Juan León, Prolongación Juan León, Guerrero hasta Agustín de Iturbide, calle Hidalgo hasta Agustín de Iturbide.



¹⁸⁴ Calle Guerrero Sur hasta Boulevard Xochimilco, Calle Hidalgo hasta Boulevard Xochimilco.

Las principales calles que atraviesan la zona comercial de norte a sur son la calle Buenos Aires, calle Hidalgo y calle Guerrero. En el municipio existe un conflicto entre grupos que buscan establecer puestos semifijos en el Boulevard Xochimilco, a lo cual no se ha dado una solución integral ya que es un conflicto de intereses en tanto esta restringida al comercio para controlar su expansión. Sin embargo en estacionamientos, principalmente en la calle Buenos Aires, se han instalado puestos semifijos con lo cual el comercio ha crecido de manera irregular, sin un horizonte definido en el marco de la planeación.

Para el desarrollo integral del municipio es necesario definir un programa comercial que garantice la movilidad, conectividad y seguridad para los visitantes en el municipio. Es importante mencionar que el mayor flujo de personas en la calle Buenos Aires y Guerrero se presenta por la madrugada de los martes y sábado ya que es uno de los principales centros de mayoreo del municipio.

En el municipio se comercializa ropa para dama, caballero e infantil en diversas tallas, estilos, colores, texturas, de producción nacional e internacional. En menor medida en la actualidad se comercializa el tejido artesanal que le dio proyección nacional e internacional al municipio, por lo cual es necesario un programa de promoción de este rubro que atrae un importante flujo de turismo cultural.

La producción textil de estos productos genera empleos en la región por el servicio de maquila en los municipios de Texcoco, Chiautla, Atenco, Acolman, Tecámac, entre otros. En estos municipios se ubican talleres de costura que trabajan con los productores de Chiconcuac, así mismo la producción demanda tela, cierres, botones, pedrería, productos y complementos para el estampado, etiquetas, resortes, entre otros complementos que conforman la cadena de producción de la industria textil.

Es importante señalar que en la zona comercial existen contrastes al igual que en la imagen urbana. Por un lado existen grandes productores locales y foráneos que manejan un elevado volumen de producción con tendencias de actualidad, estos

conviven con comerciantes con menor volumen de producción y con ropa de acabados sencillos. Por lo anterior es preciso dar un impulso mediante un programa de desarrollo empresarial de la pequeña y mediana empresa, además de diversificar las actividades comerciales para captar de manera mas eficiente la demanda generada por el turismo.

También se debe regular el comercio ambulante, pues en ocasiones obstruyen el paso en las calles de la zona comercial y es uno de los principales reclamos de los comerciantes pues impiden la visibilidad y afluencia; además en términos de seguridad dificultan la persecución de asaltantes y les facilitan su actividad ante la saturación de los pasillos que se ubican entre los puestos semifijos.

Actualmente Chiconcuac se ubica como un centro de producción y comercialización de ropa que abastece las principales plazas y mercados de la Ciudad de México y el Estado de México, además de tener demanda en los Estados de Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Chiapas.

Debido a la dinámica comercial del municipio Chiconcuac cuenta con un amplio número de instituciones bancarias solo por debajo del municipio de Texcoco, estas son: HSBC, Santander, Banamex, BBVA-Bancomer, Banco Azteca y Compartamos Banco.

4.1.8.2 Turismo

En materia turística Chiconcuac es un municipio emblemático del Estado de México reconocido a nivel nacional e internacional por la confección artesanal de tejidos y por ser una zona comercial importante. Sin embargo la primera ha sido desplazada a un lugar secundario y requiere un programa para aprovechar este nicho de desarrollo turístico.

Además el municipio cuenta con inmuebles históricos catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia que se pueden incluir en la oferta turística del mismo:

Cuadro No. 20 Inmuebles Históricos

<i>SUBLOCALIDAD</i>	<i>NOMBRE</i>	<i>USO ACTUAL</i>	<i>ÉPOCA DE EDIFICACIÓN</i>
San Miguel	Templo de San Miguel arcángel	Templo y casa cural	Siglo XVII
San Pedro	Templo de San Pedro	Templo y casa cural	Siglo XVI
San Miguel	Presidencia Municipal	Oficinas	Siglo XIX
San Pablito	Templo de San Pablito	Templo	Siglo XIX
Calmimilolco	Templo de Santa María	Templo	Siglo XIX

Fuente: DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Op. Cit.*, pág. 16.

Otro elemento generador de turismo con un programa dirigido a ello son las fiestas patronales del municipio, las cuales reflejan una tradición histórica de los habitantes del municipio, estas son las siguientes:

Cuadro No. 21 Principales Festividades

<i>Festividad</i>	<i>Comunidad</i>	<i>Fecha</i>
Santos Reyes	San Pedro	6 de Enero Es la primera festividad del año en honor de los Santos Reyes con celebraciones litúrgicas, bailables, quema de fuegos pirotécnicos, actuaciones artísticas y convivencias infantiles en las cuales suelen entregarse presentes a los niños de la comunidad
Carnaval	Comunidad general	en Inicia la primera semana antes del miércoles de ceniza. Durante tres días se presentan comparsas iniciando con la comunidad de Sta. María, posteriormente San Diego, San Pedro, la Colonia Emiliano Zapata y San Miguel. En la comunidad de San Pablito, las comparsas se presentan durante 6 días, 3

San Miguel Aparicio	Cabecera Municipal	días para hombres y 3 días para mujeres 8 de Mayo Se realiza una festividad en conmemoración a la aparición de San Miguel, inicia el 28 de abril con el novenario, desarrollándose diversas actividades como celebraciones litúrgicas, audición con bandas regionales reconocidas, bailables, etc.; finalizando el 16 de mayo con el cambio de mayordomía.
Santísima Trinidad	Colonia Emiliano Zapata	19 de junio No tiene fecha fija, sin embargo la comunidad celebra en grande esta festividad con eventos artísticos, celebraciones litúrgicas, quema de fuegos pirotécnicos, la actuación de cuadrillas locales de diferentes bailables.
“San Pedro y San Pablo”	Comunidad de San Pablito Comunidad de San Pedro	29 de Junio Se festeja a los apóstoles San Pablo y San Pedro en sus comunidades respectivamente desarrollando actividades como celebraciones litúrgicas especiales, quema de fuegos pirotécnicos, bailables y actuación de artistas
Fiesta patronal en honor a San Miguel Arcángel	Cabecera Municipal	29 de Septiembre La festividad mas importante del municipio inicia el 19 de septiembre con el novenario, el día 28 de septiembre la parroquia se adorna con arreglos florales que lleva cada familia para honrar al Santo Patrono, el día 29 muy temprano se ofrecen mañanitas al Arcángel Miguel con la actuación de artistas reconocidos y la participación de comunidad en general, la festividad se desarrolla como una feria reconocida en la región culminando el 10 de octubre con el cambio de mayordomía
Santísima Virgen de la Natividad	Santa María	8 de Septiembre Festividad realizada por tres días en honor de la Virgen de la Natividad, en la que se realizan actividades diversas como bailables, espectáculos musicales y pirotécnicos

Fuente:

H. AYUNTAMIENTO DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Festividades Municipales*, 5 de noviembre de 2012, <http://www.chiconcuac.gob.mx/turismo/tradiciones.html>

Además de las Festividades el Mercado Municipal “Benito Juárez” cuenta con un área de comida distinguida en la región con una extensa variedad de platillos típicos mexicanos que constituyen la oferta gastronómica de la localidad, estos son: barbacoa y consomé de borrego, carnitas de cerdo, quesadillas, sopes, tlacoyos, Chicharrón, torrillas hechas a mano, pancita de res, entre otros.

Para atender la demanda turística el municipio cuenta de acuerdo con el ICEGEM con 143 habitaciones para hospedaje y alojamiento de visitantes al municipio, para ello se observa lo siguiente:

Cuadro No. 22 Aspectos Económicos: Servicios y Turismo			
Concepto	Año	Cantidad	Unidad de medida
<i>Servicios</i>			
2010			
Unidades de comercio y abasto		13	
Mercados		2	Mercado
Farmacias		7	Farmacia
Tianguis		4	Tianguis
Abasto social de leche			
Número de lecherías		2	Establecimiento
Hogares atendidos		1 200	Hogar
Beneficiarios atendidos		2 573	Persona
<i>Turismo</i>			
2010			
Hospedaje y alojamiento			Establecimiento
Establecimientos		3	
Categoría turística		1	
Una estrella		1	
Categoría económica		2	
Otros		2	
Habitaciones		143	Habitación
Categoría turística		60	
Una estrella		60	
Categoría económica		83	
Otros		83	
Establecimientos de alimentos y bebidas	2010	3	Establecimiento
Agencias de viajes		1	Agencia

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C.pdf>.

De manera más específica el Atlas de Riesgos señala lo siguiente:

Cuadro No. 23 Servicios de Hospedaje y Alojamiento			
Nombre	Sublocalidad	Temporada de mayor afluencia	No. de Habitaciones
Centro	San Miguel	Todo el año	17
San José	San Pedro	Noviembre y Diciembre	22
San Miguel	San Miguel	Todo el año	18
San Vicente	San Pablito	Noviembre y Diciembre	15
Buenos Aires	San Pablito	Noviembre y Diciembre	20
	Calmimilolco		
Camino Viejo	San Pedro	Octubre, Noviembre y Diciembre	No especificado
Villas Las Palmas	Xala I	Todo el año	50
San Diego	San Diego	Noviembre y Diciembre	10

Fuente:

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Atlas de Riesgos Chiconcuac*, 30 de octubre de 2012, versión electrónica: <http://www.chiconcuac.gob.mx/transparencia/Archivos/atlas/atlas%20preliminar%20Chiconcuac%202010.pdf> , pp. 67 y 68.

Los Hoteles se encuentran a lo largo de la zona comercial, sin embargo los de mayor potencial turístico son los que se encuentran en la cabecera municipal en las sublocalidades de San Pedro y San Miguel ya que se encuentran cerca de la plaza de la constitución. Además de los mencionados de reciente creación es el Hotel Fontana, a un costado del nuevo edificio de la Presidencia Municipal.

4.1.8.3 Transporte

El municipio por su dinámica comercial y turística tiene una importante afluencia vial, en su municipio se asientan las principales líneas de transporte de la Región, estas son:

Cuadro No. 24 Rutas de Transporte con Dirección a la Ciudad de México	
Línea	Terminal Ciudad de México
Ad-TEX	Terminal de Autotransportes para pasajeros de Oriente (TAPO)
México-Teotihuacan	Metro Indios Verdes Metro Martín Carrera
Del Valle de México	Cuchilla del Tesoro Autopista Texcoco-Peñón Metro Martín Carrera

Fuente: H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Chiconcuac, México, 2003, pág. 28

Cuadro No. 25 Rutas de Transporte hacia los municipios del Estado de México		
Destino	Línea	Terminal
Los Reyes la Paz	México-Texcoco del Valle de México	Tren ligero estación La Paz
Ecatepec	México-Teotihuacán del Valle De México	Av. Morelos, Ecatepec
Tlalnepantla	Del Valle De México	Centro Tlalnepantla
San Juan Teotihuacán	México-Teotihuacán	Centro Teotihuacan
Central de Abastos Ecatepec	México-Teotihuacán	Central De Abastos Ecatepec
Tepetlaoxtoc	México-Teotihuacán	Centro Tepetlaoxtoc
Texcoco	Unión de Propietarios Anexas al DF. de Texcoco, S.A. de C.V.	Calle Colón, Texcoco

Fuente: H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Chiconcuac, México, 2003, pág. 28

Como se puede observar el municipio esta ampliamente conectado hacia la región Texcoco y la Zona Metropolitana del Valle de México, sin embargo no existe mobiliario de Transporte que permita el ordenamiento vial y garantice la seguridad

de los pasajeros. Esta última es importante pues es un factor importante en la afluencia del turismo hacia el municipio.

Internamente el principal medio de transporte son los bicitaxis, estos se organizan en agrupaciones que tienen bases en distintos puntos del municipio. Existen ocho bases distribuidas a lo largo del territorio municipal. Para transporte hacia otros municipios existen nueve bases de taxis distribuidas en el territorio municipal.¹⁸⁵

El transporte en bicitaxis requiere no solo de un reglamento, además se requiere de una cultura vial para prevenir accidentes y de operativos constantes para garantizar la seguridad de los pasajeros.

En materia de comunicaciones también se tienen los siguientes indicadores:

Cuadro No. 26 Comunicaciones y Transportes		
Concepto	Cantidad	Unidad de medida
<i>Comunicaciones y Transportes</i>		
Longitud de carreteras 2010	3	Kilómetro
Alimentadoras estatales	3	Kilómetro
Pavimentadas	3	Kilómetro
Concesiones por modalidad de servicio 2010		
Taxis	44	Concesión
Servicio postal 2010	3	
Administraciones	1	Administración
Instituciones Públicas	1	Instituciones
Mexpost	1	
Volumen de correspondencia expedida y recibida por clase y tipo de servicio	560	Miles de piezas
Nacional	557	
Expedida	1	
Recibida	556	
Internacional	3	
Expedida	0	
Recibida	2	

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C.pdf>.

¹⁸⁵ H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, México, 2009, pág. 89

4.1.8.4 Actividades Agropecuarias

Como se mencionó la actividad comercial es la vocación productiva del municipio, por lo cual las actividades agropecuarias se desarrollan en menor proporción que el comercio y la fabricación textil. En este rubro se tienen los siguientes indicadores:

Cuadro No. 27 Actividades Agropecuarias			
Concepto	Año	Cantidad	Unidad de medida
<i>Agropecuaria</i>	2010		
Principales cultivos			
Superficie sembrada		104	Hectárea
Avena forrajera		14	
Maíz forrajero		4	
Maíz grano		86	
Superficie cosechada		104	Hectárea
Avena forrajera		14	
Maíz forrajero		4	
Maíz grano		86	
Producción anual obtenida		758	Tonelada
Avena forrajera		314	
Maíz forrajero		240	
Maíz grano		204	
Superficie reforestada		6	Hectárea
Reforestación		5 220	Árboles
<i>Electricidad</i>	2010		
Usuarios del servicio eléctrico		3 548	Usuario
Industrial		468	
Residencial		3 078	
Alumbrado público		1	
Bombeo de aguas potables y negras		1	
<i>Volumen de las ventas</i>		3 598	Megawatt por hora
Industrial		1 010	
Residencial		1 218	
Agrícola		579	
Alumbrado público		693	
Bombeo de aguas potables y negras		98	
<i>Valor de las ventas</i>		154 313	Miles de pesos
Industrial		129 468	
Residencial		1 817	
Agrícola		73	
Alumbrado público		17 661	
Bombeo de aguas potables		5 294	

y negras

Fuente: INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/CHICONCUA C.pdf>.

Por último en cuanto al consumo de energía eléctrica predominan el uso residencial e industrial, este último tiene un número considerable debido a las actividades asociadas con la producción comercial, en la que se utiliza maquinaria en sus procesos de elaboración y confección textil.

4.2. Conclusiones del Diagnóstico

- Chiconcuac es un municipio con reconocimiento nacional e internacional por el comercio que es el factor de cohesión interna y principal rasgo de identidad de la población. Esta vocación no se ha consolidado del todo, pues los contrastes en la producción y comercialización son evidentes, por ello el municipio requiere un gobierno que oriente sus acciones a fortalecer el mercado interno.
- La imagen urbana es heterogénea y refleja los contrastes en el ingreso, por ello el municipio debe desarrollar un programa de imagen urbana que incluya la participación de la comunidad.
- Chiconcuac tiene una ubicación estratégica en la región, esta conectado con la Zona Metropolitana del Valle de México y con los estados de Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Además tiene cercanía con municipios que desarrollan actividades de turismo cultural y ecoturismo como: Texcoco, Acolman, Teotihuacan y Otumba. Por lo anterior es factible impulsar el desarrollo de un Corredor Turístico que articule la oferta de turismo en la región.
- El municipio por su dinámica comercial debe impulsar políticas para hacerlo mas competitivo y aprovechar los mercados y nichos de oportunidad en la industria textil.
- Chiconcuac es un municipio con una importante posición económica a nivel regional, ya que concentra una cuarta parte de las unidades económicas y

empleo de la región. Por ello se debe emplear un programa de gobierno enfocado al ámbito económico para incrementar el establecimiento de empresas locales y la generación de empleo.

- El municipio tiene una considerable dependencia financiera de las participaciones y aportaciones federales, por lo cual debe implementar una política de fortalecimiento de los ingresos que simplifique su sistema de recaudación, sobre todo en lo referente a los pagos de derechos que genera la actividad comercial.
- La vocación productiva de los habitantes de Chiconcuac exige un gobierno de resultados y esto se refleja en la constante alternancia política que ha presentado durante 24 años.
- El municipio cuenta con las principales líneas del transporte de la región, sin embargo estas congestionan la vialidad y no se cuenta con mobiliario de transporte, por lo que en su mayoría se forman en las calles. El gobierno debe estudiar la factibilidad de construir una central camionera que de seguridad a los pasajeros y desahogue la vialidad.
- El comercio es una actividad económica que posee un efecto multiplicador, ya que propicia el desarrollo de otras actividades como la preparación y venta de alimentos, el uso de estacionamientos, el transporte, comercio ambulante, establecimiento de misceláneas y demanda de servicios bancarios como los cajeros.
- La concentración de personas en el municipio excede a su población, lo cual es una fuerte presión en la prestación de servicios públicos como la seguridad, el tránsito y la recolección de basura. Ello requiere de esquemas novedosos de prestación de servicios para atender esta demanda.
- Un elemento a destacar es la escasa regulación y supervisión del comercio ambulante y la vialidad, ambos factores de obstrucción de las principales vialidades y al interior de la zona comercial.
- La elaboración artesanal de prendas de vestir es el principal elemento que hizo atractivo al municipio, actualmente esta es mínima ya que la producción de otro tipo de prendas a predominado en la zona comercial.

Por ello se debe dar un impulso a esta actividad pues representa un atractivo que puede atraer la demanda de turismo cultural al municipio.

4.3. Análisis Estratégico: FODA

El análisis FODA es un instrumento utilizado en tareas de planeación para analizar el entorno y este análisis es el principal insumo para la definición de la estrategia. A continuación en base al diagnóstico se desarrolla este análisis para el municipio de Chiconcuac.

4.3.1 Fortalezas

Entre los elementos que favorecen el desarrollo económico del municipio, los principales serían:

Chiconcuac es un municipio reconocido a nivel nacional e internacional por su industria textil, ello además le otorga una posición económica a nivel regional muy importante, al contabilizar una cuarta parte de las empresas y el empleo de la región. Además debido a su actividad comercial y textil tiene ocupada a casi la totalidad de su población económicamente activa.

Otro elemento a destacar es su ubicación, pues se encuentra en una zona con municipios turísticos como Acolman, Otumba, Teotihuacan y Texcoco; lo anterior hace factible la conformación de un corredor turístico que conjugue la oferta turística de la región, así como la infraestructura de servicios para ello. Del mismo modo el municipio cuenta con accesos que entroncan con la carretera México-Lechería y lo conectan con la Zona Metropolitana del Valle de México y otros estados de la república.

El municipio cuenta con una actividad económica vigorosa que aún tiene un gran potencial por desarrollar, es un importante centro de producción y abastecimiento de prendas de vestir que se dirigen a diferentes puntos de la república. En materia

de transporte el municipio tiene presencia de las principales líneas de transporte de la región, con lo cual es accesible a los visitantes.

Por último la distribución de la población por grupos quinquenales permite observar un importante porcentaje de jóvenes, quienes son más abiertos a la innovación, tienen acceso a tecnologías de la información y en algunos casos a una formación profesional. Este es sin duda un importante motor del desarrollo, pues demandan oportunidades y en el contexto actual el autoempleo es una solución viable en el municipio de Chiconcuac.

4.3.2 Debilidades

Entre los elementos internos que pueden obstaculizar el desarrollo económico del municipio se señalan los siguientes:

En primer término la dimensión que ocupa el comercio hace difícil una gestión eficaz sino se cuenta con un personal capacitado, un sistema diseñado para tal efecto y los instrumentos normativos correspondientes. En este tenor el perfil de funcionarios y autoridades es un elemento adverso aunado a la falta de capacitación y la renovación de la administración pública cada trienio durante 24 años. En este rubro también destaca la dependencia financiera de recursos federales y estatales.

En el mismo sentido la expansión del comercio conlleva la congestión vial principalmente en el acceso por la comunidad de San Pablito, el cual no cuenta con la infraestructura suficiente para el tránsito que recibe. Además de ello el comercio ambulante a crecido desmesuradamente, obstruye el tránsito peatonal, la seguridad y la visibilidad en la zona comercial.

El ejercicio deficitario de la facultad reglamentaria da lugar a la improvisación y la arbitrariedad en la prestación de servicios públicos y realización de trámites. Más allá de una regulación excesiva en Chiconcuac esta es obsoleta, pasiva y

consume demasiado tiempo¹⁸⁶. Otro elemento es la desconfianza hacia el gobierno, con lo cual la población no se motiva y compromete con los objetivos de este; además la resistencia al cambio en sectores de población, principalmente los de más de 40 años, es un factor que podría limitar las acciones del gobierno para modernizar e innovar la economía.

La falta de información estadística en torno a la principal actividad económica del municipio afecta la toma de decisiones dirigidas a este sector. También la falta de información económica sobre los principales programas y proyectos que se destinan a este sector pone de manifiesto la falta de conocimiento y acceso a estos apoyos. Del mismo modo no se han diversificado las actividades para absorber de forma integral la derrama económica del turismo.

Otro elemento es la falta de tecnología incorporada a los procesos productivos y la generación de recursos humanos orientados a mejorar la producción y comercialización de productos textiles. En relación a esto la existencia de intermediarios en la venta de tela aumenta los costos de producción, que bien se podrían disminuir incorporando tecnología para la producción directa. Sobre este tema la producción es heterogénea en términos de moda, calidad y precio.

Además la falta de difusión y estrategias de mercadeo hace que los consumidores compren productos elaborados y comercializados a menor precio en otros puntos de venta que se abastecen en Chiconcuac y lo venden a mayores precios. Finalmente la principal oferta de turismo cultural es la confección artesanal, actividad que se reduce a un mínimo en el municipio. Esto hace necesaria una política que detone este rubro, pues una importante porción de la población sabe tejer y confeccionar este tipo de prendas, lo cual abriría el mercado potencial de turismo cultural.

¹⁸⁶ El trámite de refrendo de licencia de funcionamiento tarda en promedio 2 o 3 meses para recibir la licencia. Este dato fue recabado mediante un ejercicio personal del autor, al refrendar licencia de funcionamiento.

4.3.3 Amenazas

Las amenazas aluden a factores externos del entorno que afectan negativamente e impiden el logro de los objetivos definidos en el plan. A continuación las principales amenazas para el desarrollo económico de Chiconcuac:

Una de las principales amenazas es la importación de prendas de vestir y la competencia a nivel nacional, pues inciden y modifican las preferencias del consumidor al ofrecer mejor calidad, moda y precio. Además al ser Chiconcuac un centro de distribución reconocido muchos productores de otros Estados y municipios circunvecinos buscan comercializar sus productos en el municipio en detrimento de la oferta local.

De esta forma las principales ganancias derivadas de la vocación productiva son absorbidas por personas ajenas al municipio. Por ello es preciso definir acciones que fortalezcan y protejan a los comerciantes.

Además de la competencia, las crisis son una amenaza importante pues disminuyen el poder adquisitivo del consumidor que decide cubrir otras prioridades. Al no haber demanda el comercio y el turismo disminuyen y afectan la economía de los habitantes del municipio.

4.3.4 Oportunidades

El municipio de Chiconcuac debe elevar la competitividad de los productores del municipio mediante talleres de capacitación, asesoría para la elaboración de planes de negocios y la vinculación con programas federales y estatales que les permiten obtener un crédito y acceder a tecnología para mejorar sus procesos productivos.

También se debe asesorar a los comerciantes en materia de administración de empresas y comercialización de sus productos para ser más competitivos. Es prioritario que el gobierno municipal incentive el establecimiento de carreras orientadas a la producción y comercialización en el Centro de Bachillerato Tecnológico de Chiconcuac; pero además realizar campañas de difusión para que estos recursos sean empleados por los productores y comerciantes. Para ello se debe de dotar de la infraestructura necesaria para su desarrollo e impulsar a largo plazo la creación de un Instituto Tecnológico orientado a la vocación productiva del municipio.

Igualmente es importante aprovechar el fomento del turismo cultural en el país por parte del Gobierno Federal para detonar y difundir la confección de productos artesanales que son el principal distintivo del municipio. También se pueden difundir sus edificios históricos como atractivo cultural y desarrollar espacios culturales en el municipio, principalmente en la zona comercial.

4.4. Vinculación con el Plan de Desarrollo Estatal.¹⁸⁷

El Plan de Desarrollo del Estado de México para el periodo 2011-2017 contiene en su segundo pilar denominado *Sociedad Protegida* los objetivos, estrategias y líneas de acción en materia económica que persigue el Gobierno del Estado de México para el periodo referido.

En este apartado el Gobierno del Estado define los siguientes objetivos:

- 1) Promover una economía que genere condiciones de competitividad.
- 2) Generar crecimiento económico por medio del fomento a la productividad y el empleo.
- 3) Impulsar el desarrollo de sectores específicos

¹⁸⁷ GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Plan de Desarrollo 2011-2017, 4 de noviembre de 2012, versión electrónica: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_cpd1-1-17.pdf

- 4) Impulsar el desarrollo de las economías regionales para impulsar un progreso equitativo.
- 5) Alcanzar un desarrollo sustentable.

En el diagnóstico se establece que la política económica a impulsar debe poner especial énfasis en la competitividad entendida como “la capacidad de respuesta o de acción de los individuos, las empresas o las instituciones políticas de un país, para afrontar la libre competencia dentro de una economía de mercado”¹⁸⁸.

En el mismo sentido señala que para que una empresa se mantenga en una posición competitiva en condiciones de libre mercado necesita ofrecer bienes y servicios de calidad a precios iguales o inferiores que sus competidores. Ello en el escenario de una economía vinculada con los mercados nacional e internacional, por lo que debe estimularse el incremento en la productividad.

Este pilar identifica como factores que inciden en la competitividad al marco normativo que regula la actividad de los actores económicos (empresarios, trabajadores y consumidores), el capital humano en tanto se requieren trabajadores con conocimientos y entrenamiento, además de la capacitación para el trabajo que junto con la investigación y el desarrollo dan lugar a la innovación. La innovación es el elemento principal que estimula la competitividad y para ello requiere de investigación y desarrollo, junto con cuadros profesionales y técnicos que sean fuente de esta.

En materia de desarrollo regional el plan tiene como principal objetivo reducir la brecha de productividad de los sectores secundario y terciario respecto del Distrito Federal. Así mismo tiene como finalidad incrementar la productividad del sector agropecuario, identificado como un nicho de potencial desarrollo.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, pág. 100

En el referido diagnóstico destaca el sector turismo como sector estratégico para el desarrollo regional, siendo el Valle de México un nicho de oportunidad para atraer turismo nacional e internacional. Este sector tiene como estrategia el desarrollo de corredores turísticos en las zonas que son centros de atención de un número importante de visitantes. También se define como prioritario identificar la vocación productiva de cada región para fomentar su desarrollo definiendo los modelos de negocios que puedan aplicarse con éxito, mediante las inversiones necesarias para detonar su desarrollo.

El presente programa tiene la finalidad de incrementar la competitividad de los fabricantes del municipio e impulsar el desarrollo turístico local, los principales objetivos, estrategias y líneas de acción con los que tiene vinculación son:

Cuadro No. 28 Vinculación con el Plan de Desarrollo Estatal 2011-2017

Estado Progresista

Objetivo	Estrategia	Línea de acción
1. Promover una economía que genere condiciones de competitividad.	Desarrollar infraestructura	Impulsar la creación de un programa que leve a cabo obras de infraestructura mediante aportaciones de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como por empresas y organizaciones sociales
		Colaborar estrechamente con los municipios de la ZMVM en la elaboración de políticas conjuntas y coordinadas que impulsen la productividad de la región.
		Trabajar junto con los gobiernos municipales en la ampliación y modernización de los sistemas de alumbrado público, para que la ciudadanía cuente con un mejor servicio en calidad y cantidad.
	Fortalecer el transporte público para facilitar la	Incrementar y conservar la infraestructura de transporte masivo, con mecanismos de financiamiento que incluyan la

movilidad de los mexiquenses participación privada y de los concesionarios.

Propiciar acuerdos con los concesionarios para continuar con la modernización administrativa del sector, y su incorporación organizada a los nuevos esquemas para la prestación del servicio público.

Vincular la educación con los centros de trabajo.

Promover la vinculación de empresas y universidades para crear y consolidar clústeres de innovación y generación de empleos de alto valor agregado.

Vincular empresas y universidades para la creación de empleos de Educación Técnica para formar capital humano que potencialice la productividad regional.

Invertir en capital humano para desarrollar una fuerza laboral con un alto valor agregado y propiciar la innovación.

Impulsar el desarrollo de programas educativos vinculados con proyectos productivos, mediante convenios con los diferentes sectores productivos.

Establecer fondos para el desarrollo de proyectos de alto impacto productivo y desarrollo tecnológico.

Actualizar el contenido de los cursos de capacitación en el trabajo, de acuerdo a las necesidades económicas de la actividad y la región.

Generar una simplificación administrativa y adecuación normativa.

Gestionar, ante autoridades municipales, un programa para la expedición de la licencia de operación provisional e inmediata

para negocios que no impliquen riesgos sociales, a la salud o ambientales.

Instrumentar un programa integral que incluya modificaciones al marco normativo para la simplificación de trámites de apertura de negocios, en estrecha colaboración con los municipios.

Mejorar la eficiencia del marco regulatorio para lograr la disminución de requisitos, costos y tiempos, en estrecha colaboración con los municipios de la entidad.

Coordinar el marco normativo de los municipios para establecer un estándar de trámites en la creación y operación de negocios en el Valle de México.

Implementar diversas acciones para la aplicación integral de la Ley de Mejora Regulatoria y la Ley de Fomento Económico y Competitividad, en los ámbitos estatal y municipal.

Fomentar el desarrollo de una sociedad del conocimiento.

Generar el conocimiento científico y tecnológico, además de la vinculación de su fortalecimiento.

Implementar programas de financiamiento para proyectos de innovación, investigación científica, desarrollo tecnológico, formación de capital humano y divulgación de la ciencia, así como la vinculación con una red de inversionistas.

2. Generar un mayor crecimiento económico por medio del fomento a la productividad y el empleo.

Capacitar y profesionalizar a la fuerza laboral mexiquense.

Desarrollar un programa integral de capacitación y fomento a la cultura emprendedora para impulsar la productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Incrementar la incubación de empresas y negocios, preferentemente aquellas vinculadas a la tecnología.

Organizar cursos y talleres en materia de comercio exterior.

Promover programas de asistencia técnica en los procesos de producción así como la utilización de maquinaria y equipo nuevos.

Profesionalizar al sector turístico a través de la capacitación de los recursos humanos y la certificación de las empresas turísticas.

Impulsar la inversión productiva.

Invertir recursos para otorgar financiamiento y capacitación a PyMES.

Invertir recursos para otorgar financiamiento y capacitación para las incubadoras de negocios.
Promover los Microcréditos a la Palabra.

Gestionar la conversión de recursos federales y estatales para microcréditos Capital Semilla, y demás instrumentos de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Promover el acceso al crédito a través de los fondos de garantías e impulsar servicios de aseguramiento para beneficio de productores afectados por contingencias climáticas y/o riesgos asociados a variaciones de precios de mercado.

3. Impulsar el desarrollo de sectores específicos.

Impulsar la productividad de los sectores económicos que son los

Priorizar en la política económica el crecimiento, la generación de empleos y la productividad.

Impulsar el establecimiento de

grandes generados de modelos de negocios altamente
empleos. productivos en el sector comercial.

Fomentar el desarrollo de clústeres comerciales que atraigan servicios de alto valor agregado a la Zona Oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Crear condiciones para que las empresas del sector servicios sean capaces de imitar las mejores prácticas de negocio a nivel nacional.

Fomentar, junto con los municipios, la atracción de comercios y servicios que demanda localmente la población de las ciudades dormitorio de la zona conurbada del Valle de México.

Impulsar la difusión de la importancia de la actividad artesanal del Estado de México en mercados locales, regionales y nacionales.

Generar mecanismos de comercialización de productos artesanales.

Desarrollar y ejecutar programas de orientación, asesoría y asistencia técnica.

Impartir cursos de capacitación a artesanos del Estado de México.

Posicionar a la entidad como uno de los principales destinos turísticos sin costa del país.

Consolidar como destinos a las localidades que tienen la Categoría de Pueblo con Encanto, a través del mejoramiento de la imagen urbana, la profesionalización y la certificación de los servicios turísticos y la promoción de sus atractivos, así como dar esa categoría a otros pueblos con vocación o potencial para el desarrollo de la actividad turística.

Impulsar el desarrollo de los Corredores Turísticos de Sor Juana y de Teotihuacán.

Promover el turismo de negocios.

Promover un marco normativo y conceptual que propicie el desarrollo de una oferta turística competitiva.

Promover un nuevo modelo de turismo que se oriente hacia la cultura, la ecología y los negocios.

Fomentar la comercialización local, nacional e internacional de los productos mexiquenses.

Fortalecer la producción y consumo de productos locales para promocionarlos a nivel nacional e internacional y así contribuir en la generación de empleos.

Incentivar modelos de negocio que sean más productivos y reduzcan los costos de producción.

Realizar convenios de vinculación entre productores para fortalecer las cadenas distributivas del mercado interno.

Identificar productos elaborados en la entidad con potencial exportador, a fin de iniciar o aumentar su venta en el extranjero.

4. Impulsar el desarrollo de las economías regionales para alcanzar un progreso equitativo.

Detonar la vocación productiva local.

Promover el uso de tecnologías apropiadas a las regiones y municipios, para propiciar el desarrollo de la economía local.

Promover proyectos de desarrollo regional basados en la vocación productiva y de servicios, a través de la construcción de infraestructura básica.

Promover condiciones de

competencia igualitaria para las micro y pequeñas empresas, las cuales representan a los principales generadores de empleo en la entidad.

Promover proyectos productivos acordes a la vocación económica del municipio.

Planear para fomentar el desarrollo regional.

Consolidar y mantener actualizado el Sistema Estatal de Desarrollo Urbano en sus niveles estatal, regional y municipal.

Fortalecer los mecanismos de coordinación intersectorial y los niveles de gobierno que participan en la normalización, autorización y control del desarrollo urbano.

Promover entre los municipios el uso de la planeación urbana como instrumento de crecimiento y bienestar social, así como el ordenamiento territorial.

5. Alcanzar un desarrollo sustentable.

Llevar a cabo un manejo sustentable de los residuos sólidos.

Apoyar la gestión y desarrollar nuevos mecanismos de participación para construir nuevos rellenos sanitarios y mejorar los existentes.

Impulsar al reciclaje como una solución sustentable al problema de los residuos sólidos.

Avanzar junto con el DF hacia una solución sustentable para el manejo de residuos en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Fuente: GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Plan de Desarrollo 2011-2017, 4 de noviembre de 2012, versión electrónica: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_cpd11-17.pdf

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 otorga un lugar fundamental en su estrategia a las economías regionales. El Gobierno del Estado de México busca detonar el desarrollo desde lo local a través del fortalecimiento de la vocación productiva de los municipios. Además pone énfasis en el desarrollo de capital humano, el acceso al crédito y la capacitación para el trabajo como elementos para la competitividad de los sectores productivos del Estado de México.

4.4.1 Programa Regional 2011-2017: Región XI Texcoco¹⁸⁹

El diagnóstico económico del programa regional señala que el comercio es la principal fuente de crecimiento económico y empleo en la región; esta se localiza principalmente en los municipios de Texcoco y Chiconcuac, las unidades económicas son en su mayoría de comercio al por menor. La región es la penúltima con respecto al valor agregado a nivel estatal, los beneficios de la cercanía con la Zona Metropolitana del Valle de México son concentrados por los municipios de Texcoco, Chiconcuac y Atenco en menor medida.

Además los establecimientos manufactureros pertenecen a la pequeña y mediana empresa, sin acceso a crédito y con tecnología obsoleta. Destaca que la región tiene potencial para el desarrollo de actividades eco-turísticas y de medicina alternativa sin que se hayan generado las condiciones para su crecimiento. Finalmente referente al municipio de Chiconcuac el diagnóstico señala que la producción artesanal prácticamente ha desaparecido por la competencia que le representa el comercio de ropa proveniente del extranjero, la cual se vende a menor precio. En materia de gobierno se observa lo siguiente:

¹⁸⁹ A la fecha únicamente se encontraba disponible el resumen de los programas regionales en la Gaceta del Gobierno del Estado de México. COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO, Resumen de los Programas Regionales del Estado de México 2012-2017, 4 de noviembre de 2012, versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/sep135.PDF>

- El gasto corriente representan un monto considerable de recursos que afecta la capacidad de inversión de los gobiernos municipales.
- Se mantiene el trabajo aislado de los ayuntamientos a pesar de que existen mecanismos de asociación y coordinación municipal.
- Los sitios web de los ayuntamientos tienen un carácter meramente informativo, siendo el de Texcoco el único que ofrece servicios a los habitantes.
- Los ayuntamientos presentan una dependencia de participaciones federales, en promedio del 75%.
- Persisten los bajos niveles de recaudación debido a padrones fiscales obsoletos y falta de políticas de cobranza para recuperar el rezago.
- Los sistemas de información catastral no están actualizados.
- La estructura administrativa no esta consolidada, a excepción de Texcoco los municipios no cuentan con Manuales de Trámites y Servicios, y todos carecen de actividades de capacitación.
- En la región no se han puesto en marcha organismos municipales operadores de agua que manejen de manera integral el recurso, predominan los comités comunitarios de agua.

Del diagnóstico anterior se desprenden Objetivos Generales y Proyectos Estratégicos, de los cuales el presente programa se vincula con los siguientes:

Cuadro No. 29 Programa Regional 2011-2017

Misión Regional

Fortalecer a la región XI Texcoco como la principal zona agroindustrial del estado, potencializando su activación como proveedor de productos con biotecnologías, *ecoturísticos y de turismo de salud* (medicina alternativa); así como de polo de capacitación de empresas (familiares) asociadas a la producción agrícola orgánica y al comercio a detalle de estos productos; para propiciar un alto desarrollo humano para los habitantes de la región.

Visión Regional

La región XI Texcoco se convierte en la principal zona agroindustrial del estado, potencializando su activación como proveedor de biotecnologías vinculadas a las actividades agropecuaria y a la agroindustria, *de servicios ecoturísticos y de turismo de salud*; gracias a ello, la Región ha dinamizado su economía ampliando la oferta de empleos bien remunerados; asimismo, los tres órdenes de gobierno han ampliado la oferta de equipamientos y servicios públicos de modo que la calidad de vida y la seguridad de los habitantes está entre los primeros lugares de la entidad.

Objetivos Regionales

- Propiciar el desarrollo urbano de manera sustentable e integral a través de proyectos que busquen llevar los servicios públicos y la infraestructura antes que el asentamiento mismo.
- Consolidar un subcentro regional en los municipios de Atenco, Chiconcuac y Chiautla; a partir del asentamiento de equipamientos de salud y educativo carácter regional, e incentivar el asentamiento de agroindustrial.
- Aprovechar de manera sustentable los recursos naturales que posee la región para el desarrollo de actividades ecoturísticas.
- Fomentar la capacitación sobre técnicas de comercialización hacia pequeños productores y comerciantes.
- Implementar políticas de tratamiento y reutilización de agua residual a través de infraestructura ambiental eficiente, con tecnología de punta y financieramente viable.
- Modernización de vialidades a través de la construcción de intersecciones, sistemas de control vehicular, cambio de sentidos, ampliación de secciones, establecimiento de un circuito vial.
- Impulsar la creación de un relleno sanitario, e implementar políticas para el adecuado manejo y disposición de desechos sólidos y promover su reutilización o reciclamiento.
- Reforzar el cumplimiento de la normatividad ambiental (manifestación de impacto ambiental, certificación de empresa limpia).
- Generar una política de mediano y largo plazo para el transporte público intra e interurbano.
- Impulsar el Mexibus como sistema de transporte regional.

Proyectos Estratégicos

- Crear el Instituto Regional de Planeación.
- Crear la figura de Administrador Regional (City Manager).
- Consolidar a Texcoco como Centro Regional y crear el Subcentro Regional en áreas de Atenco-Chiconcuac-Chiautla.
- Vincular empresas y universidades para crear empleos.
- Construir y operar un Parque Industrial en el municipio de Texcoco.
- Crear y operar proyectos de turismo alternativo en las zonas rurales.
- Impartición de pláticas (foros) de experiencias exitosas en el ramo agropecuario y comercio al detalle.
- Crear la certificación de la Denominación de Origen "Artesanía Mexiquense.
- Construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales en Atenco, Chiconcuac, Tepetlaoxtoc.
- Mantenimiento de las principales vialidades de la región.
- Diseñar, construir y operar un Sistema Regional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (que incluya un relleno sanitario).
- Implementación de la Certificación ISO 14001 de las industrias y empresas de la región.
- Crear un Sistema integral de Transporte Público.
- Construir y operar el Sistema de Transporte Masivo Mexibus.

Fuente: COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO, Resumen de los Programas Regionales del Estado de México 2012-2017, 4 de noviembre de 2012, versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/sep135.PDF>

4.5. Presentación

En el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 y su programa para la región XI el presente programa pretende fortalecer la vocación productiva del municipio de Chiconcuac de Juárez y posicionar al municipio en los ámbitos regional, nacional e internacional como un importante Centro de Moda y Distribución de productos textiles.

Una de las premisas de este programa es que los fabricantes requieren capacitación en el manejo de sus negocios para conducirse con procesos planificados que garanticen su eficiencia. Además el acceso al crédito, la incorporación de tecnología y la vinculación con las Instituciones educativas son elementos fundamentales para incrementar la competitividad de las empresas locales.

Así mismo el turismo es una actividad de innegable importancia en el municipio, para lo cual se debe mejorar la imagen urbana, garantizar la movilidad y seguridad en la zona comercial, establecer una política de manejo de residuos sólidos y la implementación de estrategias de marketing urbano para posicionar al municipio a nivel nacional e internacional.

Por último el desarrollo de estas acciones requiere de un gobierno de nueva generación, un gobierno dinámico que incorpore tecnología y ponga énfasis en la calidad de los servicios. Requiere además una fortaleza financiera que le permita invertir en proyectos estratégicos de desarrollo en beneficios de la población local. Para el desarrollo de estas acciones se presenta el Programa Rector del Desarrollo Económico del Municipio de Chiconcuac.

4.6. Objetivos Generales

1. Fomentar un desarrollo económico que genere condiciones de competitividad en las empresas que operan en el municipio.
2. Impulsar el desarrollo del sector turístico.
3. Garantizar un gobierno de resultados

4.6.1 Objetivo 1.

Fomentar un desarrollo económico que genere condiciones de competitividad en las empresas que operan en el municipio.

4.6.1.2 Estrategias y Líneas de Acción

Estrategia 1.

Crear el Centro de Formación y Desarrollo Empresarial como órgano encargado de promover la formación y desarrollo empresarial, además de prestar los servicios de asesoría, capacitación, gestión de créditos y vinculación con instituciones privadas y de gobierno.

Líneas de Acción

- Difundir programas y proyectos federales que beneficien a los fabricantes del municipio.
- Gestionar el acceso de los fabricantes del municipio a programas de crédito de los gobiernos Federal y Estatal¹⁹⁰.
- Vincular a los fabricantes locales con servicios de capacitación y consultoría de los gobiernos Federal y Estatal.
- Apoyar la formación de consultores para el centro.
- Impulsar la integración de una Cámara de Comercio Local que permita una comunicación eficiente entre los comerciantes y el Gobierno Municipal.

¹⁹⁰ Véase Anexo 1

- Capacitar a los empresarios mediante manuales de administración y organización del negocio, comercialización de los productos, producción, control de calidad y contabilidad.
- Celebrar convenios con Incubadoras de Empresas y Consultarías para la elaboración de planes de negocios y gestión de créditos.
- Crear un centro de incubación de empresas.
- Celebrar convenios con instancias federales y estatales para la asesoría en la comercialización de los productos fabricados en el municipio.
- Orientar a los habitantes para iniciar negocios relacionados al turismo con la finalidad de captar una mayor derrama económica.
- Organizar ferias informativas con los programas y apoyos del Instituto de Desarrollo Económico y Empresarial.
- Realizar en conjunto con instituciones educativas estudios sobre tendencias y mercados potenciales de consumo.
- Orientar a los fabricantes en el trámite de RFC y registro ante el REPECO.
- Implementar un sistema de apertura rápida de empresas en conjunto con el ayuntamiento y certificarlo ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Integrar un sistema de información económica municipal.
- Crear la certificación de la Denominación de Origen “Hecho en Chiconcuac” para los productos artesanales.
- Impulsar el Registro de Marca entre los fabricantes.
- Generar un programa de impulso a la confección artesanal mediante capacitación, crédito y apoyos a la comercialización.
- Brindar asesoría jurídica y difundir los tipos de persona moral y orientar a los fabricantes que lo soliciten en la constitución de estas.
- Crear una Ventanilla de Información General en materia económica para atender a todos los que soliciten informes.

Estrategia 2.

Promover la incorporación de tecnología a los procesos productivos y de comercialización.

Líneas de Acción

- Vincular a los fabricantes con las empresas productoras de software de diseño de moda para modernizar sus procesos de producción.
- Promover el diseño como elemento generador de valor agregado para explorar la producción de diferentes tipos de productos textiles.
- Apoyar la gestión de maquinaria para modernizar la planta productiva, reducir costos y aumentar calidad.
- Diseñar un sitio web con información clara y precisa de los servicios que presta el instituto, así como integrar un padrón de empresas en línea para ser consultados por los visitantes.
- Promover el uso de las tecnologías de la información para estar a la vanguardia en tendencias, ideas y gustos de los consumidores.
- Difundir y fomentar el uso de la Plataforma Mercado Interno MX y la Red de Negocios¹⁹¹ para posicionar los productos elaborados en el municipio.
- Organizar ferias de maquinaria, tecnología, proveedores y servicios a la producción en general para la industria textil.

Estrategia 3.

Impulsar el Desarrollo de Capital Humano

Líneas de Acción

- Celebrar convenios con universidades y tecnológicos que tengan especializaciones en los procesos de diseño, patronaje e industrialización de modelos para la impartición de cursos a empresarios y trabajadores, así como la gestión de becas para jóvenes del municipio.

¹⁹¹ Mercado Interno MX de la Secretaría de Economía y Red de Negocios de NAFINSA son redes sociales de negocios que permiten el uso de la tecnología para la comercialización de productos e insumos para las actividades productivas. La información relativa a estas plataformas esta disponible en línea. Para Mercado Interno MX, <http://www.mercadointerno.mx/social/index.php>, y para Red de Negocios <http://www.nafin.com/portalnf/content/red-de-negocios/>.

- Impulsar el desarrollo de consultorías por parte de jóvenes profesionistas del municipio.
- Vincular las carreras y planes de estudio del Centro de Bachillerato Tecnológico de Chiconcuac con la vocación productiva del municipio.
- Gestionar el establecimiento de un Instituto Tecnológico con carreras y planes de estudio vinculados a la producción y comercialización textil.
- Promover el estudio de la producción local para incorporar las mejoras derivadas de este.
- Celebrar convenios con escuelas de diseño de modas para becar jóvenes del municipio.
- Incorporar al centro a jóvenes del municipio con estudios relacionados a la industria textil.

4.6.2 Objetivo 2.

Impulsar el desarrollo turístico.

4.6.2.1 Estrategias y Líneas de Acción

Estrategia 1.

Garantizar la movilidad dentro del municipio.

Líneas de Acción:

- Celebrar convenios con el Gobierno del Estado para asumir total o parcialmente las funciones de tránsito.
- Establecer en conjunto con los concesionarios y autoridades competentes rutas de transporte seguras y que permitan la movilidad.
- Realizar operativos en días de plaza para evitar el comercio ambulante en las calles de principal flujo vial en el municipio.
- Vigilar que se cumpla la prohibición del comercio con estructuras semifijas en las principales avenidas que señala el Bando Municipal.
- Regular el número y condiciones de prestación del servicio de bicitaxi.

- Desarrollar controles para que los bicitaxis cumplan con aprobar un examen de señalización y cultura vial.
- Promover la capacitación a los bicitaxis para la prestación de un mejor servicio turístico.
- Gestionar el desarrollo de estudios técnicos de tránsito y movilidad.
- Desarrollar un programa de tránsito y reglamento del mismo que garanticen la movilidad en el municipio.
- Capacitar y dotar de equipamiento a los elementos de tránsito municipal.
- Celebrar convenios de coordinación con autoridades estatales para el desarrollo de funciones de tránsito en los días de plaza.
- Celebrar convenios de coordinación con autoridades federales y estatales para garantizar la seguridad e integridad de los pasajeros.
- Impulsar la construcción de una Terminal de Transferencia de Pasajeros que de orden, comodidad y seguridad a los pasajeros. Además esta acción contribuye a desarrollar al municipio como un destino turístico.
- Establecer el servicio de parquímetros en el Boulevard Xochimilco.
- Promover el acceso por la entrada principal del municipio en la zona sur en el Boulevard Miguel Hidalgo para descongestionar la entrada noroeste.

Estrategia 2.

Desarrollar un programa de manejo de residuos sólidos.

Líneas de Acción:

- Impulsar un programa de promoción de la Cultura Ambiental mediante publicidad fija y en redes sociales.
- Elaborar un Reglamento para el Servicio de Recolección de residuos sólidos.
- Promover mediante campañas la participación de la ciudadanía y los visitantes en la preservación de su entorno.
- Fomentar que los comerciantes depositen en bolsas los residuos sólidos separados en orgánico e inorgánico por puesto semifijo o local para que

este sea levantada por el servicio de limpia. Solo se recolectará la basura depositada de esta forma.

- Gestionar un estudio técnico para la colocación de botes de basura en puntos estratégicos de la zona comercial.
- Promover el reciclaje entre los ciudadanos y visitantes del municipio.
- Crear un centro de reciclaje en el municipio.
- Celebrar convenios con empresas recicladoras para el manejo de residuos sólidos.

Estrategia 3.

Consolidar los servicios y productos Turísticos en el municipio.

Líneas de Acción:

- Impulsar la definición de una zona hotelera en el Plan de Desarrollo Urbano para ordenar el territorio.
- Gestionar la certificación de los servicios de hospedaje ante la Secretaría de Turismo.
- Gestionar que se incluya al municipio en la página de la Secretaría de Turismo del Estado de México.
- Colocar mapas turísticos para la ubicación de los visitantes en estacionamientos y puntos estratégicos.
- Fijar las tarifas y certificar las medidas de seguridad en estacionamientos.
- Elaborar guías turísticas con información general sobre la historia del municipio, lugares para visitar, comer y un mapa de la zona comercial; estas se distribuirán en puntos estratégicos del municipio.
- Promover las acciones necesarias para certificar los servicios de alimentos y bebidas en el Mercado Municipal.
- Gestionar la inclusión del municipio a los programas de desarrollo turístico de los Gobiernos Estatal y Federal.
- Impulsar la cultura local como producto turístico apoyando las artesanías, festividades, gastronomía y tradiciones.

- Desarrollar un sistema de información turística municipal.
- Crear una línea telefónica de orientación al visitante.
- Gestionar la celebración de un Convenio con la Universidad Autónoma del Estado de México para la capacitación en materia de turismo en la Unidad Académica campus Texcoco, la cual cuenta con la licenciatura en Turismo.
- Establecer el museo del Tejido en el antiguo Palacio del Ayuntamiento.

Estrategia 4.

Impulsar las actividades de promoción del municipio como destino turístico.

Líneas de Acción.

- Elaborar un plan de comunicación que proyecte una imagen interna y externa del municipio.
- Crear la marca de ciudad “*city branding*” para difundir las cualidades del municipio al exterior y fortalecer el sentido de pertenencia de los ciudadanos.
- Elaborar videos promocionales para difundirlos en redes sociales.
- Colocar publicidad física en puntos estratégicos la Zona Metropolitana.
- Colocar publicidad en publicaciones escritas de tiraje masivo.
- Dotar a todos los bicitaxis del municipio de lonas con promocionales e información contemplada dentro del plan de comunicación.

Estrategia 5.

Mejorar la Imagen Urbana de la Zona Comercial

Líneas de Acción:

- Elaborar un reglamento de Imagen Urbana que defina criterios básicos para el municipio y la zona comercial.
- Elaborar un Plan de Desarrollo Urbano que ordene el territorio municipal y vigilar su cumplimiento.
- Desarrollar un programa de señalización y nomenclatura municipal.

- Concertar y apoyar a los comerciantes para homologar en términos del color y forma las estructuras de puestos semifijos.
- Homologar el color de las lonas de los puestos semifijos del municipio.
- Retirar los techos de policarbonato y toldos instalados en las calles.
- Rehabilitar de manera integral el Mercado municipal como eje estructurador del comercio que albergue en mejores condiciones la zona de comida, un pabellón artesanal, un espacio para actividades culturales y espacios para el comercio.
- Construir una central de abastos para alojar los comercios de frutas, verduras, flores, carnes y abarrotes que actualmente se concentran en el Mercado Municipal Benito Juárez.
- Ordenar y organizar al comercio ambulante por zonas.
- Proveer de gaffete a los ambulantes especificando sus horarios, zonas y vigencia de permisos.

Estrategia 6.

Impulsar el desarrollo de un corredor turístico en la región.

Líneas de Acción:

- Celebrar convenios con los municipios de la región oriente para impulsar la creación de un corredor turístico.
- Promover la creación de un organismo intermunicipal para la coordinación turística de la región.
- Impulsar la colocación de publicidad fija en todos los municipios que conforman el corredor para difundir a los municipios que lo integran.
- Desarrollar un sitio web para el corredor que contenga información de la oferta turística de la región, vías de acceso y líneas de atención telefónica.
- Elaborar un plan de marketing para promocionar el Corredor turístico.
- Promover la aportación de recursos de los municipios participantes para la difusión del corredor.

- Contratar por año a diferentes personalidades reconocidas en el ámbito nacional e internacional para promocionar la imagen del corredor.
- Impulsar un programa de señalización con formato homologado en todos los municipios que conforman el corredor.
- Definir rutas y ofertas turísticas del corredor.

Estrategia 7.

Desarrollar un sistema de seguridad ciudadana que incorpore tecnología y la participación de la comunidad.

Líneas de Acción:

- Organizar la zona comercial por sectores.
- Establecer botones de pánico en zonas estratégicas de cada sector.
- Promover la organización de los comerciantes en comités de vigilancia para una comunicación más eficaz con la autoridad.
- Realizar en conjunto con la dirección de comercio operativos para alinear los puestos semifijos a fin de permitir el acceso en vehículos motorizados para la atención de emergencias, además de la visibilidad para cámaras.
- Prohibir la carga y descarga en las calles de la zona comercial para evitar obstrucción y aglomeración de personas.
- Celebrar convenios de coordinación con autoridades estatales para la realización permanente de operativos de seguridad en días de plaza.
- Instalar cámaras de video vigilancia en la Zona Comercial.
- Crear un centro de monitoreo de cámaras de video vigilancia.
- Garantizar la cobertura de seguridad pública.
- Dotar del equipamiento y la capacitación necesaria a los elementos de seguridad pública.
- Integrar equipos de respuesta inmediata a emergencias en la Zona Comercial.
- Elaborar un Reglamento de Seguridad Ciudadana que organice de forma eficiente al cuerpo de policía municipal.

- Establecer puestos de mando en puntos estratégicos del municipio.
- Habilitar líneas de atención ciudadana y de visitantes debidamente difundidas.

4.6.3 Objetivo 3.

Garantizar un Gobierno de Resultados.

4.6.3.1 Estrategias y Líneas de Acción

Estrategia 1.

Organizar y ordenar el comercio de puestos semifijos para una mejor gestión.

Líneas de Acción:

- Empadronar y organizar a todos los que realicen una actividad comercial.
- Adquirir un software para automatizar los trámites, pagos, registros y actividades del comercio semifijo.
- Dotar de gaffete o credencial con código de barras a todos los comerciantes para el registro de trámites y pagos.
- Impulsar la organización de los comerciantes por calles en comités para una eficaz comunicación y colaboración con el gobierno municipal.
- Realizar operativos permanentes de alineación de puestos semifijos.
- Actualizar y automatizar el padrón de comerciantes que desglose un historial de cumplimiento de pagos de licencia y pisos de plaza.
- Realizar operativos para vigilar el cumplimiento de los horarios de: instalación, ejercicio de la actividad comercial, retiro de puestos y mercancía, de recolección y limpieza de la zona.
- Regular el establecimiento de puestos semifijos en estacionamientos.
- Establecer una subdirección o departamento jurídico para dar sustento a todos los actos de la dirección.
- Inspeccionar que todos los ambulantes cuenten con el permiso correspondiente con código de barras.

- Prohibir la instalación de estructuras y anuncios que dificulten la visibilidad y el tránsito.

Estrategia 2.

Fortalecer los ingresos municipales mediante un sistema tributario simplificado y moderno.

Líneas de Acción:

- Integrar un sistema de información catastral ordenado, sistematizado y digitalizado.¹⁹²
- Establecer un sistema de cálculo del impuesto predial mediante un sistema en línea y automatizado para evitar que sea modificado por capturistas, liquidadores o cajeros del sistema predial.
- Impulsar la recaudación automatizada de todos los impuestos para que el registro del pago sea más rápido, barato y confiable.
- Proveer a los ciudadanos de más medios de pago, incrementando receptorías de cobro y unidades móviles de recaudación.
- Permitir el pago electrónico en sitios web, tiendas de autoservicio y bancos.
- Permitir la impresión de formas de pago en línea para la realización de trámites.
- Impulsar el desarrollo de un Sistema Integrado de Recaudación.¹⁹³
- Enviar a domicilio recibos de pago en formato carta que señalen el monto de sus obligaciones y una variedad de medios de pago.
- Implementar políticas de descuentos acompañados de una estrategia de difusión.
- Habilitar una unidad de recaudación que cuente con módulos de pago electrónico y cajas de cobro para una mejor atención.
- Incorporar tecnología en el cobro del piso de plaza para ampliar los medios de pago y tener un historial de pagos de los comerciantes.

¹⁹² INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, Índice de Competitividad Urbana 2012, 10 de septiembre de 2012, versión electrónica: <http://imco.org.mx/es/indices/>, pág. 117

¹⁹³ *Ibíd.*

- Sancionar en el Bando Municipal el incumplimiento de pago de licencias de funcionamiento y pisos de plaza; así como vigilar su observancia.
- Desarrollar un padrón y sistema de cobro del impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje en el municipio.
- Impulsar un sistema de transparencia que de confianza a la ciudadanía del ejercicio de recursos públicos.

Estrategia 3.

Ejercer la facultad reglamentaria para generar los ordenamientos necesarios para el desarrollo del municipio.

Líneas de Acción:

- Realizar un diagnóstico de necesidades reglamentarias.
- Diseñar un programa de reglamentación municipal.
- Integrar las comisiones y direcciones correspondientes para la integración de proyectos de reglamentos.
- Discutir, aprobar y difundir a la población los reglamentos correspondientes.

Estrategia 4.

Promover la generación capital humano.

Líneas de Acción:

- Desarrollar un catalogo de puestos que indique el perfil del funcionario.
- Elaborar un diagnóstico de necesidades de capacitación para elaborar el programa correspondiente.
- Implementar y consolidar un servicio municipal de carrera.
- Capacitar a los funcionarios en el manejo de nuevas tecnologías.
- Celebrar convenios con Instituciones de Educación Superior para la formación continua de los funcionarios municipales.

Estrategia 5.

Mejorar la calidad de los procesos administrativos.

Líneas de Acción:

- Realizar un diagnóstico de necesidades de automatización de procesos para implementar software y equipo de cómputo para aquellas áreas y procesos que lo requieran.
- Revisar, mejorar y certificar los procesos administrativos para garantizar la satisfacción de los ciudadanos.
- Establecer una línea de información y atención ciudadana.
- Fomentar la atención y satisfacción al usuario de servicios y trámites del gobierno municipal.

4.7. Indicadores de Evaluación

La evaluación del siguiente programa se desarrollará de acuerdo con la metodología que define el Gobierno del Estado e México a través de la Secretaría de Finanzas y Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.¹⁹⁴

Líneas de acción

Para la evaluación general de las líneas de acción del programa, se identificará su estado actual:

- Número de líneas de acción atendidas (avance de 100%).
- Número de líneas de acción en proceso (avance de 0.1% a 99.9%).
- Número de líneas de acción por atender (0% de avance).

De manera más específica se evaluarán de acuerdo a los siguientes esquemas:

Líneas de Acción Atendidas

Objetivo	Estrategia	Línea de acción	Programa (s) o acción (es) (con los cuales se atendió)	Responsable (s) de la ejecución. (Dependencias)	Fecha de cumplimiento
----------	------------	-----------------	--	---	-----------------------

Líneas de Acción en Proceso

Objetivo	Estrategia	Línea de acción	% de avance a la fecha	Programa (s) o acción (es) (con los cuales se atendió)	Responsable (s) de la ejecución. (Dependencias)	Fecha de cumplimiento
----------	------------	-----------------	------------------------	--	---	-----------------------

¹⁹⁴ Cfr., COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO, Instructivos de Evaluación y Seguimiento, 18 de noviembre de 2012, http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/evaluacion_seguimiento/instructivos/index.htm

Líneas de Acción por atender

Objetivo	Estrategia	Línea de acción	Programa (s) o (es) (con los cuales se atendió)	Responsable de la ejecución. (Dependencias)	Fecha probable de inicio	Fecha probable de cumplimiento
----------	------------	-----------------	---	---	--------------------------	--------------------------------

Además del esquema señalado, los siguientes indicadores proveerán de información relativa al comportamiento de la población, la economía y el gobierno, derivado de la ejecución del presente programa.

Cuadro No. 30

*Indicadores Objetivo 1.**Estrategia 1: Centro de Formación y Desarrollo Empresarial*

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Desarrollo de Planes de Negocios	(Empresarios con planes de negocios/total de empresarios) x 100	%	Refiere el porcentaje de micro y pequeñas empresas que cuentan con un plan de negocios con apoyo del Ayuntamiento. Estos pueden ser Elaborados con asesoría del centro o mediante la vinculación con incubadoras y consultorías.	Semestral	Eficacia
Registro de marcas	(Empresas con registro de marca/total de empresas del municipio) x 100	%	Cuantifica el porcentaje de marcas registradas ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual, realizados por empresarios locales.	Semestral	Eficacia
Índice de capacitación	(Empresarios que asistieron a cursos de capacitación/total de empresarios del municipio) x 100	%	Señala el porcentaje de los empresarios que asistieron a cursos de capacitación para el mejor manejo de su negocio del total municipal.	Trimestral	Eficiencia
Capacidad de gestión de créditos	(Créditos Gestionados/total de créditos solicitados) x 100.	%	Proyecta la proporción de créditos gestionados por el gobierno municipal ante instituciones federales y estatales, del total de los solicitados.	Anual	Economía
Capacidad de Vinculación Institucional	(Empresarios vinculados/ total de empresarios que	%	Indica el porcentaje de empresarios vinculados con servicios de asesoría y gestión por parte de instituciones federales y estatales. Esta se realiza	Trimestral	Eficacia

	solicitaron la vinculación) x 100		mediante convenios.		
Promoción de la cultura empresarial	(Empresas que asisten o participan en las ferias organizadas por el centro/total de empresas del municipio) x 100	%	Refiere al porcentaje de empresas que operan el municipio que asistieron a las ferias informativas y de servicios a la industria organizadas por el Instituto.	Trimestral	Eficacia
Crecimiento Empresarial	Emprendedores que establecieron una empresa/total de emprendedores apoyados	%	Refiere el porcentaje de emprendedores que concluyeron con éxito el proceso de incubación y establecieron una empresa, respecto del total que solicitaron el apoyo de la Incubadora de Empresas Municipal.	Anual	Eficacia
Simplificación administrativa para el establecimiento de empresas *	Número de trámites simplificados /total de tramites.	%	Indica la proporción de trámites simplificados con motivo de la implantación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas.	Semestral	Eficiencia
Capacidad de Organización	(Número de Comerciantes que integran la Cámara de Comercio/ total de comerciantes del municipio) x 100	%	Refleja el porcentaje de comerciantes organizados en la Cámara de Comercio local.	Anual	Eficacia
Cobertura de apoyo a Artesanos*	(Artesanos apoyados / total de artesanos) x	%	Señala la proporción de artesanos apoyados por el ayuntamiento en la producción, promoción y	Semestral	Cobertura

	100		comercialización de sus productos, respecto del total de artesanos que existen en el municipio.		
Promoción artesanal*	Número de artesanos participantes en eventos de promoción/ Total de artesanos en el municipio.	%	Refleja la proporción de artesanos que participan en ferias y/o exposiciones respecto del total de los artesanos existentes en el municipio.	Semestral	Eficacia
Participación de artesanos en ferias y exposiciones regionales y municipales*	Participación de artesanos/ Ferias y exposiciones de la región o municipio realizadas en el periodo	Artesano	Cuantifica la presencia de artesanos chiconcuauqueses en ferias y exposiciones regionales y municipales.	Semestral	Eficacia

Estrategia 2: Promover la Incorporación de Tecnología a los procesos productivos y de comercialización.

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Índice de innovación empresarial	(Empresas que utilizan tecnología en sus procesos productivos/total de empresas) x 100.	%	Indica la proporción de empresas locales que utilizan software de diseño y alta tecnología en sus procesos de producción.	Anual	Calidad
Promoción Tecnológica	Empresarios que asistieron/ ferias y exposiciones de	Empresario	Cuantifica la asistencia de empresarios a las ferias y exposiciones de tecnología y maquinaria.	Semestral	Eficacia

Capacidad de maquinaria	Gestión	tecnología y maquinaria (Empresarios apoyados/empresarios que solicitaron apoyo) x 100	%	Porcentaje de Empresarios apoyados con la gestión de maquinaria para modernizar sus procesos productivos.	Anual	Economía
Incorporación de tecnología en la comercialización.	de la	(Empresas que emplean recursos tecnológicos para la comercialización/total de empresas que operan en el municipio) x 100	%	Refleja la proporción de empresas del municipio que utiliza tecnologías de información en los procesos de comercialización, tales como: sitio web, redes sociales, e-mail y la plataforma Mercado Interno MX o Red de Negocios de Nafinsa.	Semestral	Eficiencia

Estrategia 3: Impulsar el Desarrollo de Capital Humano

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Nivel de Gestión de Becas	(Personas becadas/total de personas que solicitaron beca) x 100	%	Porcentaje de personas apoyadas por el Ayuntamiento con una beca e Instituciones vinculadas a la producción textil y el diseño.	Anual	Eficacia
Índice de capacitación para el	(Personas capacitadas/ personas	%	Indica el porcentaje de personas que fueron capacitadas en el año respecto del total de personas	Trimestral	Eficiencia

trabajo*	que solicitaron capacitación) x 100	que solicitaron capacitación para el trabajo. Esta se gestionará mediante convenios con Instituciones Educativas y de Gobierno.			
Consultores por Habitante	(Consultores en función/ total de habitantes del municipio) x 1,000	Muestra la cobertura de consultores en función por cada 1, 000 habitantes.	Anual	Eficiencia	

* SECRETARÍA DE FINANZAS, *Metodología para la Construcción e Implantación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (Versión Preliminar)*, México, 2006, 73 págs.

Cuadro No. 31

Indicadores Objetivo 2.

Estrategia 1: Garantizar la Movilidad dentro del Municipio

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Total de Operativos en zonas de tráfico	((Número de operativos periodo en turno/número de operativos periodo inmediato anterior) -1) x 100	Dispositivo	Muestra el porcentaje de avance en los operativos diseñados para disminuir el tráfico en las zonas más congestionadas y en las que el ambulante obstruye la vialidad. Además se consideran las calles en las que se prohíbe la actividad comercial en puestos semifijos.	Trimestral	Eficiencia
Índice de	(Elementos con	%	Indica el porcentaje de elementos de seguridad que	Anual	Eficiencia

Equipamiento*	equipo completo/total de elementos) x 100			cuentan con equipo de seguridad y protección complemento.		
Índice de capacitación de elementos en activo*	(Personal capacitado/total de personal responsable de seguridad pública y tránsito) x 100	%		Refleja el porcentaje de policías en activo responsables de la seguridad pública y tránsito que han sido capacitados durante el periodo de gobierno.	Semestral	Calidad
Cobertura de seguridad pública y tránsito *	Población total/ número de elementos de tránsito	%		Número promedio de elementos de tránsito por habitante.	Mensual	Cobertura
Patrullas de tránsito por habitante *	(Patrullas en función/ habitantes del municipio) x 1,000	Patrulla / Habitante		Muestra la cobertura de patrullas de tránsito en función por cada 1, 000 habitantes.	Mensual	Impacto
Certificación de bicitaxistas	(Bicitaxistas certificados/ total de bicitaxistas) x 100	%		Porcentaje de bicitaxistas certificados por la Dirección de Tránsito y Vialidad.	Trimestral	Calidad

Estrategia 2: Desarrollar un Programa de manejo de residuos sólidos

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Cobertura de campañas ecológicas en escuelas*	Escuelas con campaña/total de escuelas	%	Indica el porcentaje de escuelas del sector público donde se llevó a cabo por lo menos una campaña de orientación y concientización ecológica al año, respecto al total de escuelas del sector público que operan en el municipio.	Semestral	Cobertura

Cobertura de campañas ecológicas en vivienda	de Viviendas en las que se distribuye material de campaña/total de viviendas	%	Señala el porcentaje de viviendas que han sido parte de campañas ecológicas de orientación y concientización al año.	Semestral	Cobertura
Índice de participación social*	(Población participante/ población de 6 años y más) x 100	%	Refleja la proporción de población de 6 años y más que participa en las acciones de protección al ambiente.	Semestral	Impacto
Cobertura del servicio de limpia*	(Localidades con servicio/ total de localidades) x 100	%	Determina el porcentaje de localidades que cuentan con servicio de recolección de basura, respecto del total de localidades.	Semestral	Cobertura
Viviendas con servicio de recolección de basura **	(Viviendas con recolección de basura/total de viviendas) x 100.	%	Muestra el porcentaje de viviendas del municipio que cuentan con el servicio de recolección de basura.	Semestral	Cobertura
Capacidad de tratamiento de desechos sólidos**	(Volumen de desechos sólidos tratados/ volumen total de desechos sólidos generados) x 100	%	Señala la proporción del volumen en toneladas de desechos sólidos que son tratados diariamente, respecto del volumen total de basura producida al día.	Anual	Cobertura
Gasto de disposición final de residuos sólidos**	Gasto total de disposición final de residuos sólidos/ total de toneladas	\$/ton	Refiere el gasto de disposición de residuos sólidos por tonelada.	Semestral	Economía

Gasto de recolección de residuos sólidos**	dispuestas Gasto total de recolección/ total de toneladas recolectadas	\$/ton	Refiere el gasto de recolección de residuos sólidos por tonelada.	Semestral	Economía
--	---	--------	---	-----------	----------

Estrategia 3: Consolidar los servicios y productos turísticos

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Certificación de Servicios Hospedaje	(Hoteles certificados/ total de hoteles del municipio) x 100	%	Porcentaje de hoteles con servicio de hospedaje certificado ante la Secretaría de Turismo	Anual	Calidad
Coefficiente Ocupación *	(Habitaciones ocupadas/ total de habitaciones existentes) x 100	%	Mide el grado de ocupación de los cuartos disponibles de los hoteles ubicados en el municipio.	Mensual	Impacto
Certificación de Servicios Alimentos	(Servicios certificados/ total de servicios) x 100	%	Muestra el porcentaje de servicios de alimentos y bebidas del municipio que cumplen con la normatividad específica.	Anual	Calidad
Cobertura de Mapas Informativos	(Calles con mapa/ total de calles de la zona comercial) y accesos x 100	%	Mide el número de calles que cuentan con un mapa informativo.	Semestral	Cobertura
Certificación de Estacionamientos	(Estacionamientos certificados/total de	%	Señala el porcentaje de estacionamientos que cumplen con medidas de seguridad, accesibilidad y	Trimestral	calidad

	estacionamientos) x 100		precio para los visitantes.		
Atención telefónica al Turista	(Turistas atendidos vía telefónica/ total de llamadas recibidas) x 100	%	Porcentaje de llamadas de turistas que recibieron atención, información y canalización a otras áreas.	Mensual	Calidad
Capacitación Turística	(Personas capacitadas/ total de solicitantes) x 100	%	Refiere al número de personas capacitadas en materia turística para brindar un mejor servicio. En este se encuentran tanto personal público como de hoteles, servicios de alimentos, bebidas, estacionamientos, comerciantes y empresarios.	Trimestral	Eficiencia
Cobertura de Guías Turísticas	(Zonas con stand de guías turísticas/total de zonas de la zona comercial) x 100	%	Refleja el porcentaje de zonas que cuentan con un stand de guías turísticas-informativas.	Trimestral	Cobertura
Capacidad de Gestión de Programas Turísticos	(Programas a los que se incorporo el municipio/total de solicitudes) x 100	%	Manifiesta el número de programas a los cuales el gobierno municipal ha sido incorporado por medio de la gestión.	Anual	Eficacia
Índice de incremento absoluto de la infraestructura hotelera	Número de hoteles aperturados en el periodo/número de hoteles existentes	Empresa	Señala el dinamismo de la nueva infraestructura hotelera instalada en los municipios del Estado de México	Anual	Impacto

Estrategia 4: Diseñar un Plan de Promoción Turística.

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Promoción de actividades turísticas	Actividades turísticas promocionadas/ total de actividades turísticas.	%	Manifiesta el porcentaje de actividades turísticas promocionadas del total de las existentes en el municipio.	Semestral	Eficacia
Publicidad Física	Puntos de Publicidad física colocada	Espacios físicos	Muestra en número espacios físicos de la Zona Metropolitana que cuentan con publicidad del municipio (espectaculares, parabuses, lonas, etc.).	Semestral	Eficacia
Publicidad en Medios Impresos	Publicaciones impresas con publicidad del municipio	Publicación	Publicaciones impresas con publicidad del municipio.	Semestral	Eficacia
Lonas promocionales para bicitaxis	(Bicitaxis con lona promocional/total de bicitaxis) x 100	%	Refiere el porcentaje de bicitaxis con lona promocional o informativa del municipio.	Semestral	Calidad

Estrategia 5: Mejorar la Imagen Urbana

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Índice de actualización de la normatividad urbana	(No. de normas actualizadas y/o elaboradas/ total de normas existentes para el desarrollo urbano) x 100	%	Da a conocer el porcentaje de normas actualizadas respecto al total de normas existentes a nivel municipal.	Anual	Impacto
Crecimiento urbano normado*	(No. de construcciones que se realizan bajo normatividad/ total de construcciones llevadas a cabo) x 100	%	Señala el porcentaje de construcciones que se realizan bajo lo establecido en planes y otras normas en la materia.	Anual	Impacto
Índice de regularización del suelo urbano	(Superficie regularizada/ total de superficie urbana irregular) x 100	%	Señala la proporción de superficie urbana regularizada, respecto del total de superficie urbana irregular.	Anual	Impacto
Homologación de estructuras y lonas en puestos semifijos	(Puestos semifijos homologados/ total de puestos semifijos) x 100	%	Indica el número de puestos semifijos que cuentan con estructura metálica y lona homologa.	Semestral	Eficacia
Regularización de	(Ambulantes que	%	Muestra el porcentaje de ambulantes que cuenta	Mensual	Eficiencia

ambulantes cuentan con permiso y gaffete/ total de ambulantes) x 100 con permiso, gaffete y es constante en el pago de piso de plaza.

Estrategia 6: Impulsar el Desarrollo de un Corredor Turístico

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Promoción de destinos turísticos	Destinos turísticos promocionados / total de destinos turísticos del corredor	%	Manifiesta el porcentaje de destinos turísticos del corredor promocionados anualmente.	Anual	Impacto
Incremento de visitantes	(No. de visitantes / promedio de visitantes) x 100	%	Porcentaje que indica el incremento en el número de visitantes a partir de la constitución del Corredor Turístico.	anual	Impacto

Estrategia 7: Desarrollar un sistema de seguridad ciudadana

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Cobertura de botones de pánico	(Botones de pánico instalados/ total de zonas en las que se divide el comercio) x 100	%	Señala el porcentaje de zonas que cuenta con botón de pánico en el área comercial.	Semestral	Cobertura
Integración de comités de vigilancia	(Comités integrados/ total de calles de la	%	Permite conocer el número de calles que cuentan con una organización de comerciantes para la	Semestral	Eficacia

por calle	zona comercial) x 100		vigilancia.		
Total de operativos de prevención diseñados en zonas de mayor incidencia delictiva *	((Número de operativos periodo actual/número de operativos periodo inmediato anterior)-1) x 100	Dispositivo	Muestra el porcentaje de avance en los operativos diseñados para disminuir el índice delictivo en zonas de mayor incidencia.	Trimestral	Eficiencia
Cobertura de cámaras de video vigilancia	(Número de cámaras instaladas/ total de calles de la zona comercial) x 100	%	Porcentaje de cámaras instaladas en la zona comercial.	Anual	Cobertura
Cobertura en seguridad pública municipal**	Población total / número de policías	Policía / Habitante	Refleja el número de policías por habitante.	Mensual	Eficacia
Eficacia de la policía municipal	Delitos cometidos + Faltas al Bando Municipal/ total de detenciones	Número de Detenciones	Permite conocer la eficacia en detenciones por la policía municipal	Mensual	Eficacia
Tiempo de respuesta a emergencias en seguridad pública**	(Tiempo de respuesta promedio= (Y1+Y2+Y3...YN)/ N) donde Y significa el tiempo de respuesta por emergencia (minutos) y N el	Minutos	Identifica el tiempo promedio en el que el cuerpo de seguridad pública municipal responde a emergencias.	Trimestral	Calidad

Patrullas en operación **	número de emergencias (Patrullas en operación / habitantes del municipio) x 1000	Patrulla / Habitante	Muestra la cantidad de patrullas en operación por cada mil habitantes.	Mensual	Impacto
Elementos de seguridad pública capacitados **	(Número de elementos de seguridad capacitados/ total de elementos de seguridad en la plantilla) x 100	%	Proyecta el porcentaje de elementos de seguridad pública mínimamente capacitados	Semestral	Calidad
Porcentaje de elementos de seguridad pública equipados**	(Número de policías equipados de acuerdo al estándar establecido por la SSC/ total de policías) x 100	%	Porcentaje de policías que cuentan con armamento.	Anual	Eficiencia

* SECRETARÍA DE FINANZAS, *Metodología para la Construcción e Implantación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (Versión Preliminar)*, México, 2006, 73 págs.

**SECRETARÍA DE FINANZAS, *Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN)*, 20 de Noviembre de 2012, versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2011/oct054.PDF>

Cuadro No. 32

*Indicadores Objetivo 3.**Estrategia 1: Organización del Comercio*

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Índice de Empadronamiento	(Comerciantes empadronados/ total de comerciantes) x 100	%	Muestra el porcentaje de comerciantes que se encuentran en el padrón de comercio.	Mensual	Eficacia
Índice de Credencialización	(Comerciantes credencializados/ total de comerciantes) x 100	%	Señala la proporción de comerciantes que cuentan con credencial de identificación con código de barras para trámites.	Mensual	Eficacia
Integración de Comités Comerciantes	(Calles con comité de comerciantes/ total de calles) x 100	%	Permite observar la capacidad de organización de los comerciantes para una atención más eficaz de sus demandas.	Semestral	Eficacia
Índice de regulación comercial *	(Comercios que cumplen la reglamentación municipal/ total de comercios existentes en el municipio) x 100	%	Indica el porcentaje de comercios que cumplen con la reglamentación emitida por el ayuntamiento para la operación de establecimientos comerciales respecto del total de unidades comerciales existentes. Considerando el comercio fijo, semifijo y ambulante.	Trimestral	Impacto

Estrategia 2: Fortalecimiento de los Ingresos Municipales

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Tasa de incremento en el registro	((Número de predios inscritos al final del	Predios	Muestra el incremento en el registro de inmuebles en el municipio.	Semestral	Cobertura

catastral **	periodo/Número de predios inscritos al inicio del periodo)-1) x 100				
Incremento de padrón de predial-contribuyentes**	(Número de predios registrados con contribuyente/Universo de predios) x 100	%	Señala el porcentaje del padrón de contribuyentes municipal respecto al universo de predios existentes.	Anual	Economía
Tasa de recaudación del impuesto predial**	(Total de contribuyentes que han cumplido con el pago del impuesto predial/total de contribuyentes registrados en el padrón al cierre del ejercicio anterior) x 100	%	Mide el incremento de contribuyentes cumplidos	Mensual	Eficiencia
Recuperación del rezago de predial	(Total del monto de créditos recuperados/contribuyentes requeridos) x 100	%	Muestra el porcentaje del rezago recuperado respecto al notificado.	Semestral	Economía
Incremento de padrón de contribuyentes*	((No. de contribuyentes período actual/ No. de contribuyentes período anterior)-1) x 100	%	Señala la variación porcentual del padrón de contribuyentes municipal.	Anual	Economía
Incremento en la recaudación**	((Recaudación total anual/ recaudación total año anterior)-1) x 100	%	Refleja la variación porcentual de la recaudación total de un ejercicio a otro.	Anual	Economía

Eficiencia recaudatoria	(Contribuyentes que cumplen/total de contribuyentes) x 100	%	Refleja la proporción de contribuyentes que cumplen con sus obligaciones fiscales, respecto del padrón total de contribuyentes del municipio.	Anual	Economía
Dependencia Financiera	(Ingresos por participaciones/Ingresos totales) x 100	%	Mide el peso relativo de los ingresos posparticipaciones sobre el total de los ingresos.	Anual	Economía
Autonomía Financiera	(Ingresos propios/Ingresos totales) x 100	%	Expresa directamente el grado de autonomía en las finanzas públicas.	Anual	Economía
Eficiencia Administrativa	(Gasto corriente/gasto total) x 100	%	Este indicador nos permite determinar la proporción de gasto corriente que se esta destinando del gasto total para hacer frente a las funciones de gobierno.	Anual	Economía
Incremento de Medios de pago	(Contribuciones con más de un medio de pago/total de contribuciones) x 100	%	Porcentaje de contribuciones que cuentan con más de un medio de pago, ya sea electrónico, bancario o en módulos automatizados.	Anual	Eficiencia
Recaudación del Impuesto sobre servicio de hospedaje **	(Total recaudado del impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje/ Total de ingresos ordinarios autónomos) x 100	%	Conocer los ingresos que por concepto de impuesto sobre servicios de hospedaje se generan en el municipio.	Mensual	Economía
Transparencia en el ámbito municipal**	(Suma de puntos de acuerdo a los requerimientos establecidos por el	Puntos	Identifica el porcentaje de cumplimiento de los requisitos señalados por el artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.	Trimestral	Eficacia

INFOEM)

Estrategia 3: Ejercicio de la Facultad Reglamentaria

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Índice de actualización de la normatividad municipal.	(Número de normas actualizadas y/o elaboradas/Total de normas existentes para el desarrollo de la gestión municipal) x 100	%	Dar a conocer el porcentaje de normas actualizadas respecto al total de normas existentes a nivel municipal.	Trimestral	Eficacia
Reglamentos municipales actualizados **	(Reglamentos actualizados y aprobados/Reglamentación existentes) x 100	%	Señala el porciento de reglamentación actualizada que tiene el municipio.	Trimestral	Eficacia

Estrategia 4: Promover la generación de Capital Humano

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Habitantes por servidor público**	(Total de habitantes/ número de servidores públicos municipales)	Habitante X Servidor público	Señala el número promedio de habitantes por cada servidor público municipal.	Anual	Cobertura

Profesionalización de la administración pública municipal **	(Servidores públicos certificados/Total de servidores públicos) x 100	%	Refleja la proporción de servidores públicos certificados respecto del total de servidores públicos.	Semestral	Calidad
Nivel de capacitación *	(Horas de capacitación/número de empleados)	Horas x Empleado	Mide el tiempo promedio de capacitación de cada servidor público municipal.	Semestral	Calidad
Competencia Laboral del Tesorero Municipal**	(Ponderación de puntos obtenidos por grado académico, experiencia laboral, tiempo inactivo en el manejo de la hacienda pública, permanencia en el puesto de Tesorero Municipal y estudios en temas hacendarios)	Ponderación De Puntaje	Mide la capacidad del Tesorero Municipal para el desarrollo del cargo que le fue conferido.	Semestral	Calidad
Competencia Laboral del Secretario del Ayuntamiento**	(Ponderación de puntos obtenidos por grado académico, experiencia laboral, tiempo inactivo en el manejo de la hacienda pública, permanencia en el puesto de Secretario del Ayuntamiento y estudios en temas hacendarios)	Ponderación De Puntaje	Mide la capacidad del Secretario del Ayuntamiento para el desarrollo del cargo que le fue conferido.	Semestral	Calidad

Competencia Laboral del Contralor Interno Municipal**	(Ponderación de puntos obtenidos por grado académico, experiencia laboral, tiempo inactivo en el manejo de la hacienda pública, permanencia en el puesto de Contralor Municipal y estudios en temas hacendarios)	Ponderación De Puntaje	Mide la capacidad del Contralor Municipal para el desarrollo del cargo que le fue conferido.	Semestral	Calidad
Competencia Laboral del Director de Obras**	(Ponderación de puntos obtenidos por grado académico, experiencia laboral, tiempo inactivo en el manejo de la hacienda pública, permanencia en el puesto de Director de Obras y estudios en temas hacendarios y certificación en competencia laboral)	Ponderación De Puntaje	Mide la capacidad del Director de Obras para el desarrollo del cargo que le fue conferido.	Semestral	Calidad

Estrategia 5: Mejorar la Calidad de los Procesos Administrativos

<i>Indicador</i>	<i>Formula de Calculo</i>	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Interpretación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Dimensión que atiende</i>
Automatización de Áreas Administrativas **	(Áreas administrativas que utilizan procesos automatizados/Total de áreas del municipio) x 100	%	Muestra la proporción de áreas de la administración municipal que utilizan equipo de cómputo para el desarrollo de sus actividades, respecto del número total de áreas.	Anual	Calidad
Eficiencia en la respuesta de demandas y peticiones*	(Demandas atendidas/ Total de demandas recibidas) x 100	%	Identifica el porcentaje de respuesta al total de demandas y peticiones recibidas.	Mensual	Eficiencia
Mejoramiento de procesos administrativos	(Número de procesos revisados/ Total de procesos con los que coopera la administración municipal) x 100	%	Mide de forma porcentual el grado de mejoramiento de los procesos administrativos.	Semestral	Eficiencia
Certificación de procesos	(Número de procesos certificados/ Total de procesos) x 100	%	Señala el porcentaje de procesos que se han certificado del total que se tienen registrados.	Semestral	Calidad

* SECRETARÍA DE FINANZAS, *Metodología para la Construcción e Implantación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (Versión Preliminar)*, México, 2006, 73 págs.

**SECRETARÍA DE FINANZAS, *Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN)*, 20 de Noviembre de 2012, versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2011/oct054.PDF>

4.7.1 Clasificación de los Indicadores según la dimensión que atienden.

Los indicadores señalados responden a la siguiente clasificación:¹⁹⁵

- Impacto: indican el grado de cumplimiento de los objetivos del programa, cuantificando sus efectos en el bienestar social y económico de la población. Es la dimensión más relevante debido a que los programas y acciones tienen un efecto directo en la sociedad y su entorno.
- Eficiencia: miden la productividad en el uso de recursos financieros, materiales y humanos con respecto a los productos o servicios generados, relacionados con la optimización del gasto público.
- Calidad: miden la satisfacción de los usuarios, así como los atributos cualitativos de los bienes y servicios que se brindan a la población. Cuantifica la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Esta información se complementa con encuestas a los usuarios de servicios públicos.
- Eficacia o cobertura: su construcción parte de la identificación de la población objetivo, midiendo el alcance del bien o servicio que se pretenda otorgar. Cuantifican si la intervención alcanzó los cambios que se requieren y generó un grado de cumplimiento de los objetivos predeterminados.
- Economía: su construcción requiere la inclusión de variables sobre montos autorizados y ejercidos o montos aplicados por logros, en las distintas clasificaciones del gasto y de forma global.

¹⁹⁵ Cfr. SECRETARÍA DE FINANZAS, Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), 20 de Noviembre de 2012, versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2011/oct054.PDF>

4.8. Cartera de Proyectos de Alto Impacto

Cuadro No. 33 Proyecto de Alto Impacto 1

Programa :Desarrollo Económico

Objetivo: Fomentar un desarrollo económico que genere condiciones de competitividad en las empresas que operan en el municipio.

<i>Descripción del Proyecto</i>	<i>Localización</i>	<i>Impacto esperado</i>	<i>Población Beneficiada</i>
Creación del Centro de Formación y Desarrollo Empresarial	Cabecera Municipal, San Miguel Chiconcuac, Estado de México	El Centro tiene por finalidad brindar asesoría y capacitación empresarial para que los comerciantes y fabricantes de Chiconcuac de Juárez tengan herramientas de desarrollo empresarial que les permitan desarrollar sus actividades de manera planificada. Además pretende vincular a los empresarios de Chiconcuac con Instituciones Públicas y Privadas, así como facilitar el acceso al crédito y la innovación tecnológica.	5, 000 habitantes

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 34 Proyecto de Alto Impacto 2

Programa :Desarrollo Económico

Objetivo: Impulsar el desarrollo turístico.

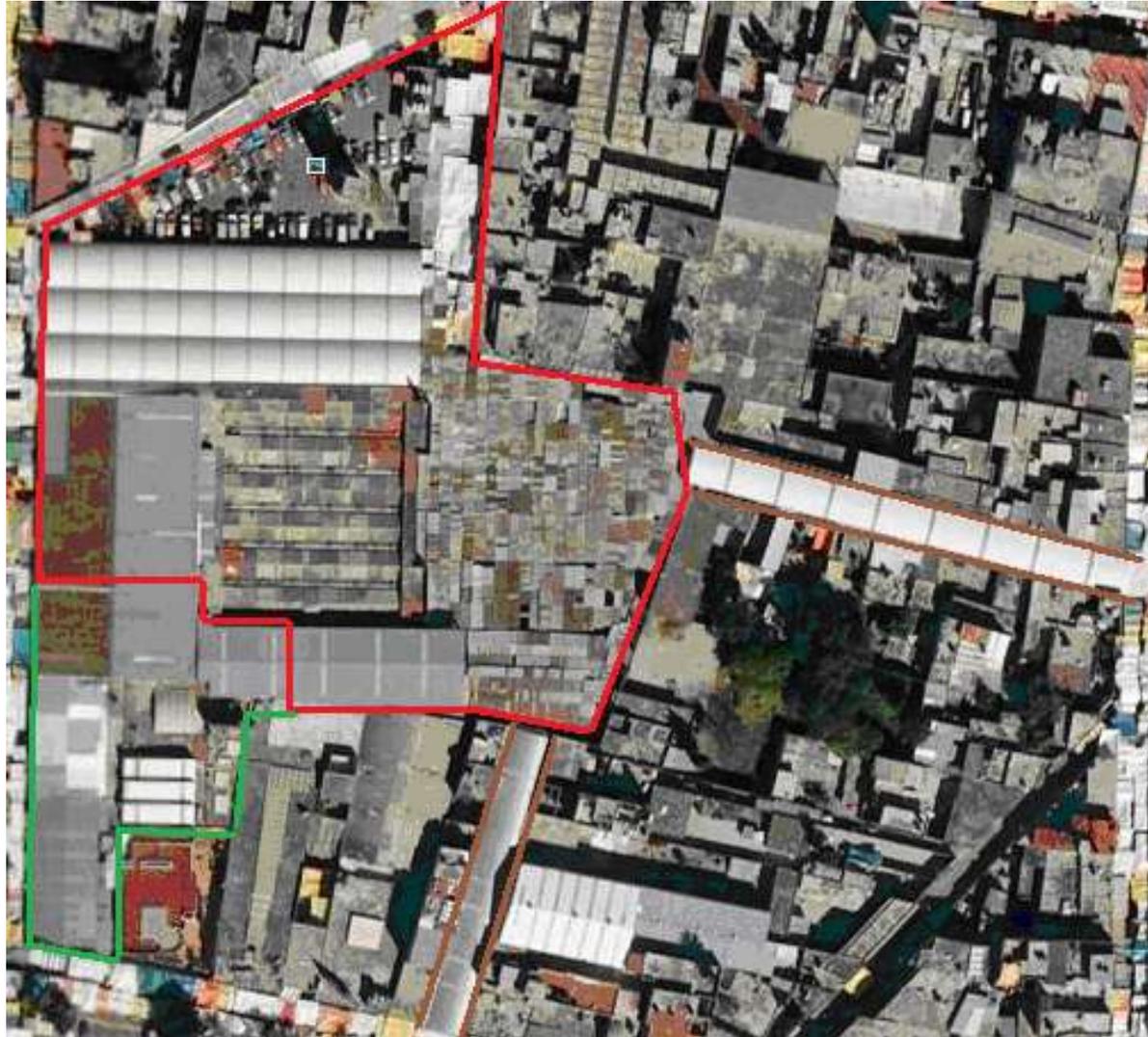
<i>Descripción del Proyecto</i>	<i>Localización</i>	<i>Impacto esperado</i>	<i>Población Beneficiada</i>
Rehabilitación del Mercado Municipal Benito Juárez	del Barrio de San Pedro, Chiconcuac Juárez, Estado de México.	La rehabilitación del mercado para establecer espacios culturales, mejorar las instalaciones de del servicio de comida, construir un pabellón artesanal y espacios para la realización de actividades culturales tienen como finalidad convertir al Mercado en el eje de desarrollo de la Zona Comercial, así como la generación de empleos. También contribuye a mejorar la Imagen Urbana de la Zona Comercial al convertirse en el Centro de la misma.	7, 000 habitantes

Fuente: Elaboración propia.



196

¹⁹⁶ Imagen del Mercado Municipal Benito Juárez.



197

¹⁹⁷ La Superficie señalada con líneas rojas debe ser rehabilitada ya que se encuentra desordenada y en la mayoría de los casos los puestos

Cuadro No. 35 Proyecto de Alto Impacto 3

Programa :Desarrollo Económico

Objetivo: Impulsar el desarrollo turístico.

<i>Descripción del Proyecto</i>	<i>Localización</i>	<i>Impacto esperado</i>	<i>Población Beneficiada</i>
Construcción de una Central Camionera	Terreno de la Escuela Preparatoria Cantabrana, Chiconcuac Estado de México	La construcción de la Central Camionera permitirá ordenar el transporte público en un solo punto, brindar un mejor servicio y seguridad a los pasajeros. La central agilizará el tránsito al interior del municipio en los días de plaza y lo posicionará como destino para recibir autobuses de otros Estados.	30, 000 personas

Fuente: Elaboración propia.

asignados ni siquiera son ocupados. La zona con líneas verdes forma parte del Mercado Municipal y se deben mejorar las condiciones de está para brindar un mejor servicio.



198

¹⁹⁸ La superficie delimitada con color rojo muestra la superficie que no es utilizada por la Escuela Preparatoria Basilio Cantabrana, se encuentra en mal estado y es utilizado como estacionamiento en días de plaza. Para ello se debe reubicar esta con instalaciones nuevas y adecuadas para los estudiantes. Tiene una ubicación estratégica por estar entre el acceso principal del Boulevard Hidalgo y el Boulevard Xochimilco.

Cuadro No. 36 Proyecto de Alto Impacto 4

Programa :Desarrollo Económico

Objetivo: Impulsar el desarrollo turístico.

<i>Descripción del Proyecto</i>	<i>Localización</i>	<i>Impacto esperado</i>	<i>Población Beneficiada</i>
Construcción de una Central de Abastos	Chiconcuac, Estado de México	La construcción de la Central de Abastos del Municipio permitirá alojar los comercios de frutas, verduras, carnes, flores y abarrotes del Mercado Municipal Benito Juárez para potencializar su Desarrollo Turístico. Además permite el desarrollo de esta actividad en mejores condiciones de higiene y orden.	22, 819 Habitantes

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 37 Proyecto de Alto Impacto 5

Programa :Desarrollo Económico

Objetivo: Impulsar el desarrollo turístico.

<i>Descripción del Proyecto</i>	<i>Localización</i>	<i>Impacto esperado</i>	<i>Población Beneficiada</i>
Construcción de un nuevo Plantel para la Escuela Preparatoria Basilio Cantabrana	Chiconcuac, Estado de México	Se mejorarán las instalaciones de la Preparatoria para elevar la calidad de la educación media superior en el municipio y se permitirá la construcción de la Central Camionera.	22, 819 Habitantes

Fuente: Elaboración propia.

Para la evaluación de los proyectos de alto impacto, se observarán los siguientes esquemas:

Proyectos de Alto Impacto Cumplidos

Objetivo	Nombre del Proyecto	Tipo	Localización	Responsable (s) de la ejecución (Dependencia [s])	Año de Inicio	Fecha de Cumplimiento
----------	---------------------	------	--------------	---	---------------	-----------------------

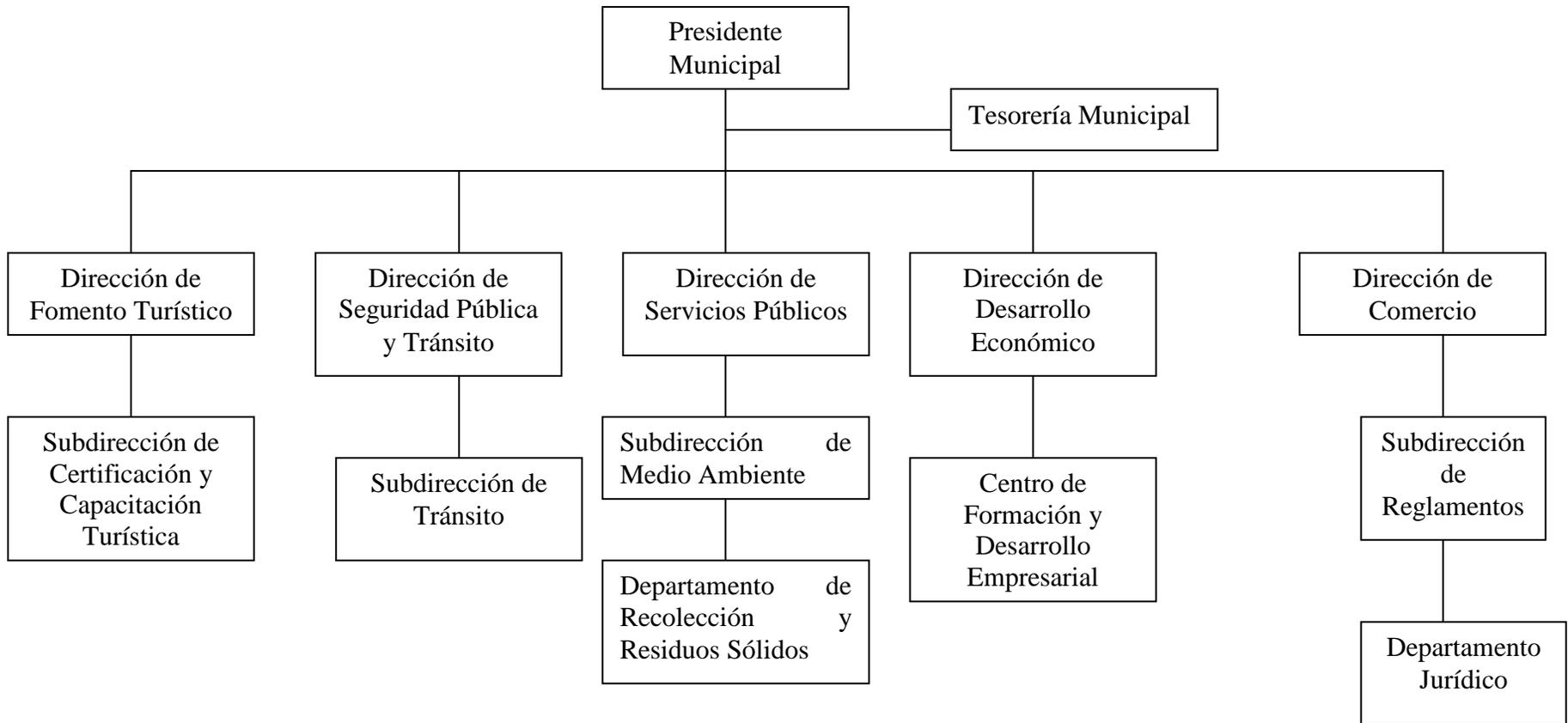
Proyectos de Alto Impacto en Proceso

Objetivo	Nombre del Proyecto	Tipo	Localización	Año de inicio	% de avance a la fecha	Responsable (s) de la ejecución (Dependencia [s])	Fecha de Cumplimiento
----------	---------------------	------	--------------	---------------	------------------------	---	-----------------------

Proyectos de Alto Impacto por atender

Objetivo	Nombre del Proyecto	Tipo	Localización	Responsable (s) de la ejecución (Dependencia [s])	Fecha probable de Inicio	Fecha probable de Cumplimiento
----------	---------------------	------	--------------	---	--------------------------	--------------------------------

4.9. Estructura Administrativa Básica para la ejecución del Programa



El Programa de Desarrollo Económico para el Municipio de Chiconcuac está diseñado en un escenario en el que el Gobierno Municipal asume el Liderazgo del Desarrollo Económico a través de la regulación, la inversión pública y un ejercicio de gran gestión en el municipio.

Además considera instrumentos de concertación e inducción de la sociedad hacia la consecución de las metas y objetivos del mismo. El objetivo principal es detonar el desarrollo de la vocación productiva del municipio, orientada hacia la producción y comercialización textil.

También se consideran acciones para impulsar las actividades derivadas del efecto multiplicador del comercio, tales como: preparación y venta de alimentos, estacionamientos, comercio ambulante, transporte y hospedaje.

El programa se dirige a realizar acciones para elevar la competitividad de los fabricantes y comerciantes, así como impulsar el desarrollo turístico del municipio para brindar a los visitantes servicios públicos de calidad y garantizar el desarrollo de las actividades económicas en un entorno ordenado y seguro.

CONCLUSIONES

El municipio de Chiconcuac de Juárez tiene una vocación productiva caracterizada por una actividad económica vigorosa dirigida principalmente a la industria textil. En un entorno local, nacional y global en constante competencia el gobierno municipal debe asumir el liderazgo del desarrollo económico local.

Asumir este liderazgo hace indispensable el uso de la planeación como el instrumento que imprime dirección al desarrollo para garantizar su éxito. La planeación define objetivos que orientan esfuerzos y recursos de manera estructurada y sistemática que organizan las acciones de la administración pública municipal.

Por las características del municipio el desarrollo económico debe orientarse hacia dos vertientes:

- Elevar la competitividad de las empresas asentadas en el municipio.
- Impulsar el desarrollo turístico.

La competitividad se encuentra estrechamente ligada con la productividad, para ser más competitivas las empresas de Chiconcuac deben manejarse de manera integral mediante esquemas de planeación de negocios. Un plan de negocios es un documento que ordena y aumenta las probabilidades de éxito de una empresa. Además es un factor que facilita el acceso al crédito al dar certidumbre a la actividad empresarial ante los organismos públicos y privados de crédito.

Estos instrumentos harán factible la incorporación de tecnología para reducir costos de producción, así como elevar la productividad de la empresa y la calidad de sus productos textiles. De la misma forma la incorporación de tecnología al proceso de comercialización es vital para aumentar los volúmenes de ventas y por consiguiente de producción para hacer frente a la competencia nacional e internacional.

Por ello el gobierno municipal debe orientar, capacitar e inducir a los fabricantes para que desarrollen sus actividades mediante planes de negocios. También es indispensable la vinculación con instituciones públicas y privadas para el acceso al crédito y asesoría financiera, con empresas de maquinaria textil e instituciones educativas vinculadas a la industria textil.

Por su parte la tradición artesanal del municipio es un nicho de oportunidad a detonar para incrementar la oferta de Turismo cultural en la entidad, siendo este uno de los principales atractivos del municipio que se debe impulsar. Aunado a lo anterior la actividad comercial tiene un efecto multiplicador sobre la economía local, ya que genera las condiciones para el desarrollo de otras actividades asociadas a la dinámica municipal como la preparación y venta de alimentos, servicio de estacionamiento y hospedaje, así como servicios de transporte masivo.

Las actividades mencionadas se encuentran vinculadas al Turismo, por lo que la derrama económica que se capta es considerable. El fomento del turismo requiere de la prestación de servicios públicos de calidad de manera eficiente y eficaz.

Entre los servicios que demanda se encuentran el tránsito, seguridad pública, recolección de residuos, alumbrado público, entre otros. La adecuada prestación de estos junto con una mayor competitividad de los productos contribuye a posicionar al municipio como destino turístico.

Para prestar de manera eficiente los servicios públicos relacionados con el turismo la Administración Pública Municipal debe contar con capacidad técnica y financiera, en tanto debe cubrir una demanda mayor a la de la población asentada en su territorio.

En este sentido debe diseñar un esquema de recaudación que le permita participar de la derrama económica de su vocación productiva para traducirla mediante el gasto público en servicios públicos de calidad y beneficios a su

población. Lo anterior requiere innovar, simplificar, incorporar tecnología y capacitar al personal para garantizar la satisfacción de los usuarios.

En adición es preciso planear y realizar obras estratégicas de infraestructura municipal para mejorar la imagen urbana, ordenar el comercio y la vialidad. Tales obras se establecen en el programa propuesto para mejorar la calidad de los servicios públicos y consolidar los atractivos turísticos del municipio.

Un elemento adicional es la promoción y utilización de técnicas de marketing urbano¹⁹⁹, como la creación de marca de ciudad (*city branding*). Esta debe considerar la identidad local para consolidarla y promocionarla como su principal atractivo. Además contribuye a fortalecer la identidad local y promover la participación de la población en las acciones que emprenda el gobierno municipal.

El contexto del municipio también es favorable para el desarrollo turístico, este se encuentra en una región de municipios con potencial turístico en la que se debe impulsar la consolidación de un corredor turístico. Siendo la coordinación uno de los instrumentos de la planeación, la suma de esfuerzos y recursos de los gobiernos municipales y el gobierno estatal permitirá ofrecer una oferta turística diversa e integrada para aumentar la afluencia de turistas.

La planeación de acuerdo con nuestra Carta Magna debe ser democrática, por ello el gobierno debe asumir el liderazgo del desarrollo económico promoviendo la participación social, en concreto la organización de los comerciantes. La organización es un factor clave para una comunicación eficaz con el gobierno, para mejorar la imagen urbana y prestar de manera eficiente los servicios públicos. A través de este mecanismo el gobierno hará a los comerciantes participes del proceso de definición del desarrollo local.

¹⁹⁹ El Marketing Urbano tiene como finalidad desarrollar una imagen positiva de ciudad y el aumento general de su atractivo, es un instrumento clave para elevar la competitividad de una ciudad e indispensable para que los residentes y turistas se interesen por la ciudad o territorio. Cfr. MARÍA GARCÍA PIZARRO, *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno*, Estudios y Comentarios, Colección no. 10, Unión Iberoamericana de Municipalistas, España, 2007, pp. 147

La idea central de este trabajo es que los gobiernos municipales deben asumir el liderazgo del desarrollo de su vocación productiva. Para esto deben utilizar los instrumentos que les confiere la ley como lo es la Planeación. La planeación permite anticipar y orientar el futuro de un territorio incorporando la pluralidad de visiones de los actores sociales para comprometerlos en el proceso de transformación de una realidad concreta.

Si bien los gobiernos federal y estatal concentran mayores recursos y facultades, el gobierno municipal es el más sensible a las demandas y potencialidades de su territorio. Por ello es importante que los gobiernos municipales como ámbitos de acción y decisión, lideren el proceso de desarrollo de manera ordenada, partiendo de una realidad concreta y considerando la participación de la sociedad.

En este sentido el presente trabajo es un esfuerzo para transformar el municipio de Chiconcuac de Juárez en un importante centro de turismo y comercialización textil, con la principal finalidad de generar condiciones de bienestar para sus habitantes.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo hace énfasis en la implementación de la planeación democrática como principal instrumento en la promoción del desarrollo local. Derivado de lo anterior la revisión documental se encamina a cimentar las bases de una propuesta de Programa Rector del Desarrollo Económico para el municipio de Chiconcuac de Juárez Estado de México. Lo anterior partiendo de la necesidad que tienen los municipios de desarrollar sus actividades de forma planeada y programada, para orientar con mayor certeza el desarrollo de sus comunidades.

Como se ha señalado la planeación democrática es un instrumento de gobierno establecido en nuestra carta magna, dicho instrumento imprime dirección y coherencia a las acciones de gobierno, garantizando así el cumplimiento de los objetivos que se habrán de definir en un documento rector denominado Plan de Desarrollo (Nacional, Estatal y Municipal).

Siendo el municipio un ámbito de acción y decisión la planeación es un instrumento fundamental, ya que su metodología permite generar los principales insumos para la toma de decisiones. Dentro de las etapas del proceso de planeación en el ámbito municipal el diagnóstico es un momento crucial en el cual se describe la problemática y circunstancias del municipio, además de que el mandato constitucional señala la participación de la sociedad mediante diferentes mecanismos como un insumo imprescindible en el proceso de planeación.

Esta última es necesaria en tanto el gobierno municipal debe ser sensible a las demandas de la población para proyectar objetivos, estrategias y líneas de acción que coincidan con las expectativas y necesidades de la población. Para ello la ley correspondiente define los mecanismos de participación social inmersos dentro del proceso de planeación que permitirán incorporar la pluralidad de visiones dentro de la estrategia de desarrollo local.

Los municipios deben definir objetivos, estrategias y líneas de acción que impriman solidez al desarrollo de sus territorios. Además mediante la planeación deben identificar su vocación productiva y trazar un curso concreto de acción para desarrollar su potencial y mejorar la vida de sus habitantes.

La planeación como instrumento de gobierno contempla tres vertientes que permiten alcanzar las metas y objetivos definidos en los Planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal. Estos son la inducción, la coordinación y la concertación.

A través del primero el gobierno municipal define acciones que inducirán a los habitantes mediante sus actividades a contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus equivalentes en entidades federativas y municipios. Mediante la coordinación los tres ámbitos de gobierno definen acciones y orientan recursos hacia el cumplimiento de las metas y objetivos de los Planes y Programas correspondientes. Por último la concertación permite definir acciones en conjunto con la sociedad civil para dar cumplimiento a las metas y objetivos del desarrollo.

De esta forma el gobierno como agente dinámico se coordina con las demás autoridades, acuerda acciones en conjunto con la sociedad e induce a los particulares hacia el cumplimiento de las metas y objetivos definidos en el plan. El municipio a través de la planeación tiene claridad sobre los actores que confluyen en el proceso de desarrollo y en lo particular cuenta con herramientas que propician la suma de esfuerzos en un municipio con la dinámica de Chiconcuac de Juárez.

De acuerdo con lo señalado el principal aporte de la investigación es la propuesta de Programa Rector de Desarrollo Económico contenido en el Capítulo IV de la misma, el cual se elaboró de acuerdo con los lineamientos metodológico -

programáticos que establece el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Finanzas.

El programa constituye un esfuerzo por definir un curso concreto para consolidar la vocación productiva del municipio, posicionarlo a nivel regional y nacional, y contribuir a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En él se definen objetivos, estrategias y líneas de acción con sus correspondientes indicadores que precisan acciones concretas para cada uno. Ello busca orientar la estructura de la Administración Pública Municipal para el cumplimiento de los objetivos, además de permitir el desarrollo de un proceso continuo de evaluación que establezca ajustes al programa.

Chiconcuac de Juárez es un municipio emblemático del Estado de México, cuenta con una tradición comercial y artesanal que genera un efecto multiplicador en su economía. Ante una constante alternancia política derivada en una improvisación en el gobierno, el municipio requiere de un fortalecimiento institucional mediante instrumentos de gobierno, como la planeación, que le permitan definir objetivos de largo plazo y así consolidar su vocación productiva.

La dinámica local de Chiconcuac de Juárez precisa una alternativa institucional, en tanto es un municipio con una población con expectativas claramente definidas que ha derivado en una alternancia constante de 24 años a la fecha de la realización de esta investigación. El comportamiento electoral refleja la volatilidad y la ausencia de un esquema de planeación que brinde resultados a la población, además de la improvisación y la escasa formación de cuadros en la administración pública municipal.

Es por ello que se propone un Programa Rector del Desarrollo Económico, el cual en el marco de la planeación será un instrumento que consolide por la vía institucional la vocación del municipio de Chiconcuac de Juárez y garantice un buen gobierno que mejore la vida de sus habitantes.

Los municipios de México deben asumir con éxito el liderazgo del desarrollo de sus territorios y ello hace necesaria la planeación como una herramienta imprescindible para alcanzar los objetivos definidos, y principalmente porque la sociedad exige gobiernos de resultados que innoven y garanticen el éxito de sus acciones.

En lo referente al municipio de Chiconcuac de Juárez la dinámica económica que caracteriza al municipio exige un gobierno de nueva generación que brinde resultados a una población con vocación empresarial que demanda servicios públicos de calidad.

El fortalecimiento institucional del municipio debe reconocer que la planeación es un instrumento de gobierno que definirá las acciones a realizar, los plazos y recursos destinados a las mismas; además de un proceso continuo de evaluación que permita a los ciudadanos conocer los resultados de sus autoridades.

Como último punto cabe enfatizar que en tanto los municipios utilicen de forma efectiva esquemas de planeación en sus gestiones asegurarán con mayor certeza la consecución de las metas y objetivos de sus planes y programas, y con ello generar resultados en beneficio de su población. En la actualidad es obligación de las autoridades tener conocimiento de las herramientas que los conduzcan a una gestión exitosa.

ANEXO

*Instituciones con Programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa*²⁰⁰

Institución	Programa/producto o servicio	Descripción
Nacional Financiera	Capacitación	Nafinsa cuenta con cursos de capacitación gratuitos en modalidad presencial y en línea para micro, pequeños y medianos empresarios. Además cuenta con asesoría mediante ejecutivos PYME las 24 horas del día.
	Programa de Microcrédito	Proporciona capacitación y financiamiento a microempresarios a través de intermediarios financieros.
	Asesoría Especializada	Línea de negocio que brinda asesoría en la toma de decisiones estratégicas, realización de estudios financieros integrales, coordinación de proyectos, entre otras.
Secretaría de Economía	Programa Crédito PYME	Otorga créditos a pequeñas y medianas empresas a través de intermediarios financieros de acuerdo a las posibilidades de garantía y pago.
	Fondo PyME	Destina recursos para la consolidación y competencia de la micro, pequeña y mediana empresa. Los recursos se dirigen al financiamiento para equipamiento, promoción, capacitación, compra de insumos, entre otros. También se destinan a

²⁰⁰ Los programas correspondientes al Gobierno Federal son los que se encuentran disponibles para el periodo 2006-2012, estos son susceptibles de modificación por la administración 2012-2018. A la fecha en que se presenta esta investigación el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), creado mediante decreto el 11 de enero de 2013, aún se mantiene en una etapa de diseño e integración. Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Nace el Instituto Nacional del Emprendedor*, Comunidad de Negocios: Notas Relevantes, 16 de enero de 2013, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/notas-relevantes/9298-nace-el-instituto-nacional-del-emprendedor>

	apoyos para incubadoras de empresas.
Centros México Emprende	Los centros se ubican en las principales organizaciones empresariales de las entidades federativas, brindan servicios de asesoría básica, vinculación con programas de la Secretaría de Economía, gestión del crédito y cursos de formación empresarial.
Programa Nacional de Capacitación	Tiene por objetivo aumentar la rentabilidad y productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de capacitación especializada dirigida a fortalecer a la empresa ante las debilidades y potencializar áreas de oportunidad que diferencien a la empresa de sus competidores. Además el programa considera la formación de consultores.
Proyectos productivos	Busca impulsar el establecimiento de pequeñas unidades de producción en zonas populares o rurales. Brinda servicios de comercialización, financiamiento e innovación tecnológica. También proporciona capacitación, apoyos para infraestructura, maquinaria y equipo industrial.
Asesoría Financiera PyME	El programa cuenta con una Red Nacional de Asesores Financieros conformada por profesionales capacitados que apoyan a los empresarios a gestionar el crédito mas adecuado a sus necesidades. Destaca que 7 de cada 10 empresas atendidas por un asesor financiero obtiene un financiamiento.
Programa Nacional de Microempresas	El programa apoya a los empresarios con capacitación, consultoría y acceso a financiamiento para equipamiento. Se

	<p>proporcionan apoyos a giros tradicionales como panaderías, tortillerías, talleres, pastelerías, heladerías, cocinas económicas, entre otras. La Secretaría subsidia el 80% del costo de la capacitación y el 90% del costo de la consultoría, los microempresarios cubren un costo de mil 660 pesos.</p>
Fideicomiso México Emprende	<p>El fideicomiso induce el otorgamiento de crédito por parte de la banca a favor de la micro, pequeña y mediana empresa. Por ello la Secretaría de Economía, gobiernos estatales y municipales, banca de desarrollo, banca múltiple e intermediarios financieros establecen el Sistema Nacional de Garantías. Este sistema destina recursos para cubrir el riesgo crediticio y dar garantías a la banca.</p>
Programa de Competitividad y Logística en Centrales de Abasto	<p>Busca impulsar el desarrollo del sector abasto para que este sea competitivo. Se dirige a mejorar las prácticas logísticas, capacitación, incorporación de tecnología y la reconversión de las centrales de abasto en modernos y eficientes centros logísticos agroalimentarios.</p>
Programa de Desarrollo de Intermediarios Financieros Especializados	<p>Este programa apoya con asesoría técnica, consultoría, capacitación y adquisición de sistemas a Intermediarios Financieros Especializados que reúnan las condiciones para tener acceso a fondeo y oferten productos de financiamiento para las MIPYMES.</p>
Sistema Nacional de Incubación de	<p>Es un registro de una red nacional de incubadoras que cuentan con el modelo de</p>

Instituto Mexiquense del Emprendedor	Empresas	incubación certificado por la secretaría de economía.
	Agenda del Emprendedor	Contiene los principales eventos que son de interés y utilidad para emprendedores.
	Asesoría y capacitación	El instituto brinda servicios de asesoría para la apertura de negocios, desarrollo de un plan de negocios, registro de patentes y marcas, y gestión de créditos.
	Fondo mexiquense del emprendedor	Este fondo otorga apoyos económicos a emprendedores con ideas innovadoras que presenten un plan de negocios y participen con una incubadora.
	Capital semilla	El programa otorga créditos a PYMES tradicionales, de tecnología intermedia y de alta tecnología que cuenten con un plan de negocios avalado por una incubadora de empresas.
	Asesoría financiera	El programa apoya a los empresarios de la micro, pequeña y mediana empresa en las gestiones crediticias a través de los bancos Banorte y HSBC. Se analiza su capacidad crediticia y se elabora un plan de negocios con la asesoría.
	Otorgar Microcréditos	Otorga micro créditos de \$2, 500 a \$20, 300 que se pagan de manera semanal a 1% de interés. Los recursos se pueden destinar a la compra de maquinaria, remodelación de negocio, adquisición de mercancía o insumos y pagos de sueldos.
	Sistema Estatal de Incubadoras	El Instituto apoya el establecimiento de incubadoras y mantiene un registro estatal de estas. Por este medio se apoya a los emprendedores para elaborar sus planes de negocios.

Fondo PYME A través del fondo PYME de la Secretaría de Economía el instituto coordina los siguientes programas: extensionismo financiero, consultorías especializadas, aceleración de empresas, Fondos PYME.

Fuente:

- Nacional Financiera: Banca de Desarrollo, Productos y Servicios, 15 de noviembre de 2012, <http://www.nafin.com/portalfn/content/home/home.html>
- Secretaría de Economía, México Emprende, 15 de noviembre de 2012, <http://www.economia.gob.mx/index.php>
- Instituto Mexiquense del Emprendedor, 15 de noviembre de 2012, <http://portal2.edomex.gob.mx/ime/inicio/index.htm>

BIBLIOGRAFÍA

I. Legislación Consultada.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Orden Jurídico Nacional, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf>, fecha de consulta: 12 de septiembre de 2012

LEY DE PLANEACIÓN, Orden Jurídico Nacional <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=13201&ambito=FEDERAL>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, Orden Jurídico Nacional, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35139&ambito=ESTATAL>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, Orden Jurídico Nacional <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35166&ambito=estatal>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

GACETA DEL GOBIERNO, REGLAMENTO DE LA LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig044.pdf>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, Orden Jurídico Nacional, <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35184&ambito=estatal>, fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012.

H AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Bando Municipal de Chiconcuac de Juárez 2012*, Gaceta Municipal, Año 3, n. 1, México, 2012.

II. Obras Consultadas.

GARCÍA LÓPEZ, JESÚS, *Consideraciones y lineamientos para la administración de las obras públicas municipales*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1993, 252 págs.

GARCÍA PIZARRO, MARÍA, *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno*, Estudios y Comentarios, Colección no. 10, Unión Iberoamericana de Municipalistas, España, 2007, 164 págs.

GUERRERO JUÁREZ, FERNANDO ERNESTO, *Proceso de Planeación en el Ámbito Municipal: Base para impulsar la Competitividad Local*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, Tesis, 2011, 184 págs.

INAFED, *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*, 3ª edic, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 2008, 151 págs.

LOURDES MÜNCH, GALINDO, *Planeación Estratégica (El rumbo hacia el éxito)*, 2ª ed., Ed. Trillas, Biblioteca de Administración, México, 2008, 126 págs.

MIKLOS, TOMAS, *Criterios Básicos de Planeación*, Ed. Instituto Federal Electoral, Serie: Cuadernos de Orientación Metodológica núm. 1, México, 1998, 92 págs.

REYES PONCE, AGUSTÍN, *Administración Moderna*, Ed. Limusa, México, 2007, 480 págs.

REYNOSO SOTO, SELENE ROSA MARÍA y VILLAFUERTE y EUDAVE , MIGUEL ÁNGEL, *Manual Básico para la Administración Municipal, Capítulo 1*, 4ª edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., Toluca, México, 2003, 278 págs.

VARGAS CASTRO, JOSÉ ALEJANDRO, *El Desarrollo Local en el contexto de la Globalización (Tres Casos de Estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero)*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-Gobierno del Estado de México, México, 2006, 362 págs.

III. Documentos Digitales.

COPLADEM, *Instructivo para Formato de Evaluación de Programas Regionales*, 18 de noviembre de 2012, versión electrónica: http://portal2.edomex.gob.mx/copladem/evaluacion_seguinto/instructivos/index.htm, 9 págs.

COPLADEM, *Manual para la Planeación Democrática en el Estado de México*, Gobierno del Estado de México, 10 de octubre de 2012, versión electrónica: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_manual_pdem.pdf, 136 págs.

COPLADEM, *Resumen de los Programas Regionales del Estado de México 2012-2017*, 4 de noviembre de 2012, versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/sep135.PDF>, 120 págs.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Atlas de Riesgos Chiconcuac*, 30 de octubre de 2012, versión electrónica:

<http://www.chiconcuac.gob.mx/transparencia/Archivos/atlas/atlas%20preliminar%20Chiconcuac%202010.pdf>, 113 págs.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Plan de Desarrollo 2011-2017*, 4 de noviembre de 2012, versión electrónica: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_cpd11-17.pdf, 192 págs.

IGCEM, *Estadística Básica Municipal 2011*, 10 de Octubre de 2012, versión electrónica: <http://igcem.edomex.gob.mx/descargas/estadistica/ESTADISTICABMUNI/ESTADISTICABASI/ARCHIVOS/Chiconcuac.pdf>, 10 págs.

IMCO, *Índice de Competitividad Urbana 2012*, 10 de septiembre de 2012, versión electrónica: <http://imco.org.mx/es/indices/>, 178 págs.

SECRETARÍA DE FINANZAS, *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*, Gobierno del Estado de México, 10 de octubre de 2012, versión electrónica: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/copladem_pdf_manual_pdm09-12.pdf, 115 págs.

SECRETARÍA DE FINANZAS, *Metodología para la Construcción e Implantación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (Versión Preliminar)*, México, 2006, 73 págs.

SECRETARÍA DE FINANZAS, *Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN)*, 20 de Noviembre de 2012, versión electrónica: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2011/oct054.PDF>, 120 págs.

SEIEC, *Indicadores Económicos Regionales (Región Texcoco)*, Secretaria de Desarrollo Económico del Estado de México, 3 de septiembre de 2012, versión electrónica: <http://www.edomexico.gob.mx/sedeco/#apartado61>, 11 págs.

IV. Otras fuentes consultadas.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Gaceta Municipal Extraordinaria*, n. 0001, México, publicada el 17 de febrero 2010.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Gaceta Municipal Extraordinaria*, n.0004, México, publicada el 23 de febrero de 2012

H. AYUNTAMIENTO DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Festividades Municipales*, <http://www.chiconcuac.gob.mx/turismo/tradiciones.html>, 5 de noviembre de 2012.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*, México, 2006, 195 págs.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*, México, 2009, 242 págs.

H. AYUNTAMIENTO DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Chiconcuac*, México, 2003, 150 págs.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHICONCUAC DE JUÁREZ, *Portal de Transparencia del Municipio de Chiconcuac de Juárez*, <http://www.chiconcuac.gob.mx/transparencia/index.html> REVISAR, 30 de octubre de 2012.

INAFED, Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, versión electrónica: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico, 3 de septiembre de 2012.

INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010 (Diseño de la Muestra Censal 2010)*, México, 2011, (http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/dis_muestra_cpv2010.pdf) 14 de Septiembre de 2012, 8 páginas.

INEGI, *México en cifras: Chiconcuac*, versión electrónica: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>, 18 de mayo de 2011.

INAP, Guías Técnicas Municipales 2009, *Guía Técnica No.1 (Administración Pública Municipal)*, Secretaría de Gobernación, Compilación de Derecho Municipal Mexicano, Disco Compacto, 186 págs.

INAP, Guías Técnicas Municipales 2009, *Guía Técnica No. 2 (Reglamentación Municipal)*, Secretaría de Gobernación, Compilación de Derecho Municipal Mexicano, Disco Compacto, 186 págs.

Enlaces adicionales de consulta electrónica:

- www.ordenjuridico.gob.mx Portal de Información Jurídica que aglomera la normatividad a nivel Nacional, Estatal y Municipal.
- <http://maps.google.com.mx/maps> Portal de Internet que permite obtener imágenes satelitales a diferentes escalas.
- www.mercadointerno.mx Mercado Interno MX es una red social de negocios desarrollada por la Secretaría de Economía para dinamizar el mercado interno.

- www.nafin.com/portalfn/content/red-de-negocios/ Red de Negocios es una red social de negocios desarrollada por Nacional Financiera que permite implementar la tecnología en la comercialización.
- www.fondopyme.gob.mx El Fondo PYME es un programa destinado a apuntalar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas del país. Además apoya a incubadoras y eventos de promoción de la cultura empresarial, la participación de estos apoyos se realiza en términos de las respectivas reglas de operación.
- www.economia.gob.mx Portal de la Secretaría de Economía, en el se encuentra información sobre programas de desarrollo económico, de asesoría, comercialización, capacitación y financiamiento.
- www.nafin.com Portal de Nacional Financiera, este cuenta con información sobre programas de financiamiento y asesoría empresarial.
- www.edomex.gob.mx/ime Portal del Instituto Mexiquense del Emprendedor en el cual se encuentran programas de asesoría, capacitación, financiamiento e incubación de empresas.