



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO
EN SAN LORENZO CHIAUTZINGO, PUEBLA

TESIS PROFESIONAL
Para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública

PRESENTA:
BERTIN GARCÍA FLORES

DIRECTOR DE TESIS
DR. Ramiro Carrillo Landeros



Ciudad Universitaria, México, 2011.



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.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

**“ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO
EN SAN LORENZO CHIAUTZINGO, PUEBLA”**

**TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER
EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PRESENTA:**

BERTIN GARCÍA FLORES

MÉXICO, D.F. 2011.

A DIOS POR DARME ESTA OPORTUNIDAD

*A MIS MAESTROS Y
A MIS COMPAÑEROS
DE ESTUDIOS*

*A MI MADRE,
A MIS HERMANOS,
A MIS FAMILIARES
Y AMIGOS*

PREFACIO

Para la realización de este proyecto de investigación se emplearon los recursos que se tenían al momento de su realización, es importante destacar la falta de oportunidades y el difícil acceso a medios de información electrónicos, pero lo que se buscó fue establecer una idea de la problemática y abordarla con algunas soluciones, entre ellas la del traslado a la ciudad de México para consultar los textos que ayudarían a la realización del trabajo. Los objetivos desde el inicio y planteamiento de la investigación fueron plantear y replantear el tema de exposición, en algunos capítulos la problemática y la frustración provocada por la falta de información fueron determinantes en el desarrollo de la misma. De la manera más sincera externo mi preocupación porque el trabajo sea sólo el principio de una gran investigación social, reitero que es un trabajo limitado en algunos aspectos, pero que debe considerarse como el comienzo de una gran investigación en el ambiente político y social, ello conllevará al mejoramiento continuo de la metodología que deba utilizarse para su realización.

Los planteamientos de la investigación y la óptica con la que se aborda el trabajo son redactados desde un punto de vista personal, respetando todas las posiciones y enfoques que se le den a la misma. Las posturas que se asumen frente a esta problemática son elementos claves en el desarrollo metodológico para nuestra formación profesional, algunos lectores no estarán de acuerdo, por ello dejo claro que es simplemente una posición personal, y que es sólo una propuesta de trabajo de tal manera que puede aplicarse o no. Las investigaciones en materia municipal existen, pero no en un estudio de caso específico, como lo es el proyecto planteado, es la primera propuesta de trabajo para San Lorenzo Chiautzingo, así que la investigación parte desde el objeto de estudio de la carrera, que es el Estado, hasta el primer nivel de gobierno en el Sistema Federal que rige a la República Mexicana, el nivel de

gobierno municipal debe ser la base del gobierno, su administración pública debe conocer y ser capaces de hacer frente a la problemática que sufre México. Encontrando servidores públicos con vocación de servicio y con capacidades para el desarrollo de sus obligaciones son parte fundamental de esta propuesta de trabajo, ya en el capítulo número cinco se plantea la propuesta para trabajar en el ayuntamiento. El desarrollo de las funciones dentro de una administración debe realizarse y eso es lo mínimo que quisiéramos ver cuando nos acercamos a nuestros gobernantes es que se lleven a cabo con honestidad, responsabilidad, explicitas y compromiso, en el momento en que existan servidores públicos con esas características se comenzará a trabajar sobre un objetivo el cual conozcan todos los miembros de esa institución.

Es necesario que el gobierno mexicano en sus tres ámbitos busque recuperar la credibilidad de la población, y un paso importante para comenzar es el apoyo al gobierno municipal, fortalecerlo es una labor importante, será la manera para acercarse al desarrollo de las instituciones en el primer nivel de gobierno, no se debe estar tan alejado y dividido en los tres niveles de gobierno, deben trabajarse todos los municipios del territorio nacional sin importar que estén gobernados por partidos diferentes, en el umbral de las elecciones de la presidencia de la república será muy complicado, pero es un buen comienzo.

ÍNDICE

Justificación.....	8
Planteamiento del problema.....	11
Hipótesis.....	14
Capítulo I Marco Teórico.	
1.1. El Estado.....	15
1.1.2. Elementos del Estado.....	18
1.2. Gobierno, Estado en acción.....	19
Monarquía	
La República	
1.2.1. Funciones del gobierno.....	20
1.3. Administración pública, el gobierno en acción.....	23
1.3.1. Administración pública centralizada.....	27
1.3.2. Administración pública paraestatal.....	28
1.4. Federalismo.....	29
1.5. Los Estados de la Federación.....	31
1.6. El municipio.....	33
1.6.1. Conceptos y definiciones.....	34
1.7 El Ayuntamiento.....	35
1.7.1. Funcionamiento del Ayuntamiento.....	36
1.7.2. Servidores públicos municipales.....	37
Capítulo II Diagnóstico.	
2.1. Historia de San Lorenzo Chiautzingo.....	39
2.1.1. Hidrografía.....	40
2.1.2. Datos estadísticos.....	41
2.1.3. Autoridades auxiliares municipales.....	43
2.2.1. Contexto actual de las estrategias para el desarrollo municipal.....	44
2.2.2. Aspectos esenciales para un plan estratégico.....	46
2.2.3. Factores que impiden una administración estratégica municipal.....	48
2.2.4. Capacitación a los servidores públicos municipales.....	49
2.2.5. Falta de vocación de los servidores públicos.....	50
2.2.6. Proyección a mediano y largo plazo de la administración.....	51
2.2.7. Corrupción en los servidores públicos municipales.....	53
2.3. Pérdida de credibilidad en los gobernantes.....	55
2.3.1. Inmediatez en los periodos de gobierno municipal.....	56
2.3.2. Ética congruente de los servidores públicos.....	57
2.3.3. Falta de oportunidades.....	58

Capítulo III Pronóstico.

3.1. Elementos FODA en San Lorenzo Chiautzingo, Puebla.....	60
3.1.1. Análisis FODA.....	62
3.1.2. Resumen del análisis FODA.....	64
3.2. Sistema de Administración Estratégica.....	65
3.2.1. Sistema de Planeación en México.....	67
3.2.2. Sistema de mejora continua a nivel municipal.....	69
3.2.3. Una Administración Pública Municipal apartidista.....	70

Capítulo IV Propuesta.

4.1. Introducción al Plan Estratégico.....	73
4.1.1. Coordinación en las Juntas Auxiliares.....	76
4.1.2. Competitividad económica.....	77
4.1.3. Implementación de Tecnología.....	78
4.1.4. Inducción al Plan de Trabajo.....	80
4.2. Etapas del Proceso Administrativo.....	81
4.3. Plan Estratégico.....	83
4.4. Valores.....	87
4.5. Plan de Desarrollo Municipal.....	88
Profesionalizar los recursos humanos en San Lorenzo Chiautzingo.	
Análisis y descripción de puestos.	
El proceso de inducción y sistema de capacitación.	
4.5.1. Elaboración de programas y proyectos.....	96
4.5.2. Para el Sistema de Planeación, Programación y presupuestación.....	102
4.5.3. Elaboración de Planes Sectoriales, Regionales y Municipales.....	104
4.5.4. Distribución de Aportaciones Federales.....	106
5.1. Conclusiones.....	113
5.2. Bibliografía General.....	118

Justificación.

En cualquier ámbito de gobierno es necesario que se lleve a cabo un sistema de planeación, el cual ayude a lograr metas y objetivos definidos en periodo de gobierno del poder ejecutivo en turno, de manera que se pongan de manifiesto la misión y visión de la organización, para definir el rumbo a seguir. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 reconoce al municipio como primer nivel de gobierno, también su personalidad y patrimonio propio para poder llevar a cabo sus funciones. De tal forma que logre plantear soluciones a las demandas y necesidades de la población.

El municipio carece en la actualidad de una organización con todas las herramientas que debe utilizar para lograr sus objetivos como organización, y trazar con claridad metas, prioridades, definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo que se pretende, lo cual es parte esencial de la planeación, y para lograr un desarrollo óptimo y competente, dada la complejidad del sistema político mexicano y la falta de voluntad política y acuerdos entre el poder ejecutivo y los partidos de oposición.

La planeación representa la posibilidad de que los habitantes y las autoridades formulen un diagnóstico de los problemas y necesidades básicas del municipio, para la construcción de objetivos, metas, el análisis y la creación de propuestas para el desarrollo como elementos mínimos a considerar, estas actividades se desarrollan en cualquier organización, pero en el ámbito público su importancia es mayor, ya que se mantienen con base en compromisos y los mecanismos que serán las premisas fundamentales de su organización, y deben estar bien definidas desde el momento en que se adoptan en un programa de trabajo.

La planeación para el desarrollo en los tres niveles de gobierno en México es una herramienta básica para el desarrollo de algunos sectores de la sociedad. Hoy en día la Administración Pública, federal, estatal y municipal necesita una proyección mayor que ayude a lograr esfuerzos conjuntos capaces de impulsar el desarrollo de la sociedad mexicana. Es necesario contar con servidores públicos que tengan vocación de servicio y entiendan la responsabilidad que implica la Administración Pública, centralizada y paraestatal. Esta última vive

momentos difíciles, sin la responsabilidad y la coordinación entre los niveles de gobierno, no es posible lograr un esfuerzo continuo con el objeto de lograr eficacia y eficiencia dentro del brazo ejecutor del gobierno.

La interacción permanente entre individuos y conocimientos para transformar el estado actual de la Administración Pública, es una acción básica dentro del sistema de planeación, el objeto es lograr el establecimiento de estrategias para combatir y realizar las funciones, las cuales son una obligación del gobierno cubrir mediante la Administración Pública. Con la creación y empleo de nuevos proyectos en la aplicación y prestación de servicios públicos se podrá lograr un desarrollo en el establecimiento de una visión y misión en un periodo determinado para los gobiernos locales, por lo menos contar con un método para definir los objetivos.

El gobierno municipal debe convertirse en un factor que promueva el desarrollo local, en los ámbitos sociales y económicos de las localidades, con el objeto de cubrir necesidades que requiere la población. Es necesaria la interacción de la ciudadanía con el gobierno, de esta manera se pueden proponer y hacer que se tomen en cuenta las inquietudes de la población en lo que a servicios públicos se refiere, mismos que están definidos en el artículo 115 Constitucional. Si existe una interacción constante entre estos elementos del sistema político, es posible desarrollar un plan bien definido para mejorar el gobierno. En este sentido es muy importante expresar que el éxito de cualquier propuesta para la elaboración de una estrategia dependerá de la calidad de servidores públicos con los que se cuente en la administración. Es necesario que los servidores públicos que ocupen los cargos de gobierno municipal conozcan los reglamentos y sepan la responsabilidad que implica el desarrollo de sus funciones.

En México existen muchas diferencias entre las regiones de los diferentes Estados de la República, además de ser cada día más escasos los recursos asignados a los gobiernos locales para el desarrollo de sus actividades gubernamentales, es por ello que en este siglo XXI el gobierno federal implementó nuevas formas para poder coordinar a los estados y municipios mexicanos con el gobierno federal, pero no han sido suficientes. En este

contexto surge una nueva óptica acerca del federalismo el cual es percibido como una manera de lograr un desarrollo en materia de políticas públicas a nivel nacional. Los esfuerzos del gobierno federal por la búsqueda de las soluciones a los problemas de la coordinación fiscal fueron escasos, entonces que surgen por encontrar una instancia para lograr las transformaciones necesarias al desarrollo regional y específicamente municipal.

En julio del 2002 el gobierno en turno creó un Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, anteriormente Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Esta instancia dependiente de la Secretaría de Gobernación fue creada con el propósito de dar una nueva visión del federalismo mexicano, sobrellevar las relaciones intergubernamentales e impulsar la eficiencia y eficacia en el desarrollo de la planeación del gobierno local, así como la evaluación y capacitación de los gobiernos locales. El gobierno municipal es el primer vínculo entre la ciudadanía y sus representantes populares, al ser el primer espacio de interacción cobra una importancia mayor y es necesario convertirlo en una administración pública que lleve a cabo sus funciones teniendo en cuenta la importancia de ser eficaz, eficiente y con calidad.

Es necesaria la elaboración de un plan de trabajo estratégico en los gobiernos municipales con el objetivo de aprovechar y distribuir de una mejor manera los recursos, la aplicación y distribución debe ser eficiente y eficaz.

En este 2010 el proceso electoral muestra las carencias del país para lograr acuerdos políticos que beneficien a la sociedad, los partidos políticos compiten para ganar fuerza y satisfacer sus necesidades, no se toma en cuenta a la sociedad civil y no existe esa interacción necesaria para cubrir las necesidades tendientes a resolver los problemas que día a día se vuelven más agudos y preocupantes. Es necesario para el desarrollo de los municipios como el nivel primario de gobierno, formar alianzas entre los representantes populares y la sociedad, en materia municipal la participación de la gente es escasa debido a las decisiones erróneas de los representantes del pueblo.

No existe ningún antecedente en el estudio de San Lorenzo Chiautzingo en los acervos de tesis de la biblioteca de La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, debido a ello nació el interés por desarrollar el tema.

Planteamiento del problema.

La Administración Pública Municipal se encuentra en la actualidad ante vicisitudes y desafíos ocasionados por diversos factores, éstos representan un obstáculo para las instituciones de gobierno locales, existe una creciente demanda de la población en la creación de más y mejores servicios públicos, los cuales están definidos en el artículo 115 Constitucional. Para el ejercicio de Gobierno Municipal se cuenta con un presupuesto otorgado por la federación, recursos que deben utilizarse de la mejor manera, es decir de una manera eficiente y eficaz. Concretamente las administraciones locales se enfrentan a los siguientes retos:

- Recursos limitados.
- Incertidumbre en el contexto del sistema político mexicano.
- Compromiso irreversible de los recursos con los que cuenta.
- La capacidad de saber coordinar en tiempo y forma las acciones en el futuro.
- No se cuenta con un control de las iniciativas que se proponen.
- Futuro incierto como organización pública.

Los conflictos que enfrenta el primer nivel de gobierno se tornan actualmente en mayor magnitud y difíciles, por lo que es necesario contar con organizaciones solidas en la creación de estrategias para crear su desarrollo y lograr la sustentabilidad necesaria para el ejercicio óptimo de las funciones que tiene como obligación primordial. El país necesita la creación de nuevos programas que superen los obstáculos del contexto que vivimos. Se han creado Instituciones y programas de asistencia social, los cuales tenían como finalidad al brindar apoyo a sectores de la comunidad específicos, pero no han logrado los objetivos deseados.

En México existe un número importante de municipios que viven en extrema pobreza, se carece de servicios públicos que aumenten la calidad de vida de los habitantes, esta situación es el primer dilema de muchos que enfrenta este nivel de gobierno, cuando es una obligación generar oportunidades y prestar los servicios públicos. Ante el contexto económico mundial es necesario desarrollar un sistema de planeación municipal que sea capaz de visualizar a mediano y largo plazo proyectos que sean el eje central del desarrollo para las

comunidades. La mayoría de los municipios considerados rurales cuentan con un presupuesto insuficiente, por lo que es necesario aprovechar de la mejor manera los recursos que se tienen, situación que no es contemplada en los sistemas de gobierno actuales en este primer nivel, que es incapaz de generar recursos y depende mayoritariamente de los que le asignen los otros niveles de gobierno.

Es necesario invertir en infraestructura y brindar más y mejores oportunidades de desarrollo a las familias residentes del municipio. La capacitación de los gobernantes en turno será el elemento central del logro de objetivos, la elaboración de un plan estratégico para el periodo de gobierno establecerá metas y objetivos claros, los cuales representarán el camino que deben seguir los miembros del ayuntamiento.

El estudio de este caso específico en el municipio mencionado requiere del establecimiento de metas y objetivos claros y delimitados, éstos deben enfocarse concretamente al sector educativo, agricultura, participación ciudadana y obras públicas. En un 80 % las comunidades que lo integran se mantienen de actividades agrícolas, cuatro de las cinco comunidades tienen como único sustento la práctica de estas actividades.

Asociar la elaboración de un plan operativo anual con los conceptos de eficiencia y eficacia son los objetivos y la razón de hacer un Plan Operativo Anual para el desarrollo de las actividades de la gestión del gobierno municipal, así como contemplar un programa de capacitación para todo el personal que conforma al ayuntamiento en turno. Es necesario que en el auge que ha tenido el municipio desde la década de los ochenta se busque coherencia entre el nuevo federalismo y las acciones que se hagan en materia de desarrollo municipal, se carece de la participación ciudadana, la cual aporte propuestas para la elaboración del plan municipal.

El problema no radica en la elaboración de un plan de desarrollo, sí no en la evaluación de la gestión pública municipal, es necesario para ello un plan estratégico e integral para que el municipio tenga la habilidad y la capacidad de saber administrar los recursos asignados para cubrir la prestación de servicios

públicos. El plan municipal de desarrollo es necesario que se oriente a las actividades de la población, es inútil que sólo se convierta en un conjunto de actividades jerarquizadas.

La incertidumbre política y económica de nuestro país crea nuevos factores negativos a superar por nuestro gobierno mediante la administración pública, de esta manera es necesaria la participación de la ciudadanía, debe ser un factor que se tome en cuenta para la elaboración de los planes de desarrollo y el gobierno municipal. Actualmente la planeación carece de un sistema de medición de las metas que se trazan desde el principio, es necesario impulsar la participación de la gente, definiendo un plan estratégico integral que cubra las necesidades de la administración pública municipal.

Hipótesis.

La elaboración de planes estratégicos que definan las actividades de las organizaciones públicas municipales, con eficiencia, eficacia y calidad darán lugar a procesos de modernidad administrativa que ayudarán a mejorar el funcionamiento de la gestión y los resultados del gobierno municipal.

Para lograr una modernidad en la administración pública es necesario contar con un plan de trabajo completo, el cual pueda evaluar las actividades del gobierno municipal, se deberán contemplar los siguientes aspectos: Plan estratégico, plan operativo anual, control, evaluación y retroalimentación, con el objetivo de lograr la relación entre eficiencia, eficacia, calidad y economía.

No obstante que la Ley obliga al municipio de San Lorenzo Chiautzingo a presentar un plan de trabajo para el trienio no existen programas con recursos del gobierno encaminados a los sectores productivos, y no se tiene una visión a mediano y largo plazo.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

“Si es preciso obedecer por fuerza, no es necesario obedecer por deber, y si la fuerza desaparece, la obligación no existe”

J.J. Rousseau, El Contrato Social.

1.1. El Estado.

Ponerse a analizar el concepto de Estado es una tarea tan antigua como los griegos, es necesario centrar nuestra atención en el detallado análisis de dicho concepto. En todo momento en nuestra vida diaria y en el contexto económico, político y social nos encontramos con la palabra **Estado**, aunque tenemos una idea que se acerca al verdadero significado de la misma, no tenemos certeza de lo que refiere este concepto tan complejo.

Es una necesidad en cualquier organización el tener un sistema de protección y la existencia de un poder que esté por encima de los demás, el cual garantice protección a la población y pueda generar igualdad, además de tener el poder para sancionar mediante un poder coercitivo todas las acciones que se alteren existiendo un sistema de reglamentación en la organización política. Al definir al Estado, una de las formas clásicas más acertadas para las ciencias sociales es la de THOMAS HOBBS en su obra LEVIATAN: “Una persona cuyos actos con una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”.¹

La definición que plantea es una explicación del vínculo que debido a las necesidades de la sociedad, surge como una manera de organización, un poder que se encuentre por encima de los demás. Esta concepción explica un

¹ Thomas Hobbes, El Leviatán, México, 1980, Edit, Porrúa, pág 141.

pacto que existe para ceder una parte de cada individuo de la organización, bajo la consigna de dar poder y asegurar un orden dentro de la misma. Este poder supremo es el Estado, el cual no se aprecia físicamente, pero es el conjunto de elementos que en conjunto lo forman y dan fuerza al regulador del orden, bajo el cual se habrá de llevar a cabo la convivencia de la sociedad, este pacto social le da vida y forma. Existen conceptos más explícitos, pero todos parten de la idea de los grandes clásicos en el estudio de este ente de poder supremo y coercitivo.

El hombre por naturaleza tiene la necesidad de vivir en sociedad y convivir con los demás miembros de la comunidad, de alguna manera reconoce que su unidad con otros miembros convierte intereses comunes, situación que le permite desarrollarse de una manera más adecuada para la supervivencia. El surgimiento del Estado corresponde a la necesidad de los de un orden social, donde no deberían existir abusos e injusticias, mediante este principio es necesario crear un órgano por encima de todo, con facultades para establecer un orden social, entonces el hombre cede y da poder a éste para que exista, mediante un contrato social.

El Contrato social publicado en 1763 por J.J. Rousseau, explica un Estado en el que los hombres aparecen y viven en una independencia, en la cual no se tiene ningún lazo social con los demás a su alrededor, pero al sentir y darse cuenta de la gran utilidad que implica el juntarse y convertir intereses comunes, renuncian a su estado inicial y hacen un pacto entre sí con el objeto de establecer una sociedad y el Estado. El planteamiento y explicación del contrato social es una explicación del surgimiento del Estado: ***El Estado se funda racionalmente sobre un acuerdo implícito de voluntades entre sus miembros.***²

El desarrollo de la humanidad en diversas áreas surge en el momento en que existe asociación y cooperación de todos los individuos que viven dentro de una sociedad, en cualquier organización es necesario que exista una autoridad que evite que se distorsionen los objetivos en común, éstos pueden ser de trabajo o alguna otra actividad. El hombre al permitir la creación de este órgano

² Citado por R, Carré de Malberg, “Teoría General del Estado”, México, 1998, Edit, Fondo de Cultura Económica, pág, 65.

para cubrir necesidades y ser protegido, mediante el contrato social, está consciente de lo que implica dar personalidad al Estado, es en ese momento cuando por el contrato social existe el consentimiento mediante el pacto de tener derechos y obligaciones.

Algunos de los tipos históricos fundamentales de Estados, tratan de explicar su origen mediante la teoría del contrato social, en este sentido se toma en cuenta que los tiempos cambian y un factor importante para su desarrollo del Estado es la cultura de la sociedad en un momento determinado. En este estudio se toma en cuenta lo referente a la concepción que se ha explicado en numerosas obras sobre el Estado moderno: *“El Estado moderno ha nacido como unidad de asociación organizada conforme a una Constitución, gracias a haber dominado el doble dualismo que forman rey y pueblo y el poder espiritual y temporal”*.³

En la historia de la humanidad ha existido en todo momento la lucha por el poder y la dominación, en el contexto actual lo percibimos de manera diaria, en la historia del concepto se ha transformado hasta lograr un criterio moderno el cual ha podido dominar la contienda entre sus partes, instaurando un orden dentro de su población, impartiendo justicia mediante la creación de Instituciones que se ajustan a las necesidades nuevas de la población y de sus demás elementos. Uno de los logros más importantes de esta transformación, es la separación con la iglesia, situación que fue motivo de guerras y revoluciones, pero que finalmente se concretó.

La actuación del Estado es según George Jellinek, en su obra “Teoría General del Estado”, existe en todo momento que exista vida humana en común, dejando claro que puede intervenir en las relaciones de la vida de la sociedad entre los hombres. La sociedad propiamente es un elemento esencial, mismo que mediante un pacto cede poder para que pueda instaurar un orden y emprender el desarrollo en común, por ejemplo el poder cubrir las necesidades de la misma, gracias a la unidad de personas que viven organizadas en un territorio, teniendo como elementos: población, territorio, orden legal, gobierno y poder.

³ George Jellinek, Teoría General del Estado, México, 2000, Edit, Porrúa, pág. 312.

1.1.2. Elementos del Estado.

- TERRITORIO.

Es indispensable puesto que es la unidad donde se desarrollarán las actividades para las que fue creado y sobre la que se levanta la comunidad, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea, la del poder público. En este sentido jurídico, la tierra se denomina territorio.⁴ El territorio es un espacio donde los elementos interactúan y en materia de instaurar el orden en el papel que juega una de sus funciones, la jurisdiccional, pero todas las funciones las debe realizar en un territorio determinado, es esa la importancia de este concepto.

- POBLACIÓN.

Este concepto es aparentemente sencillo, son los hombres quienes lo crearon para un fin definido, entonces esos hombres que viven en ese Estado son su población. Según **Jellinek**, el pueblo tiene una doble función, forma parte de la asociación del Estado y éste es sujeto del poder público, para entenderse de una manera adecuada el pueblo el objeto de la actividad del Estado, eso es lo que le da razón de ser.

- GOBIERNO Y ORDEN LEGAL.

Las organizaciones entre los hombres que son creadas con algún fin necesitan tener una dirección, la dirección deberá cuidar los fines en común de la organización, ese es el poder, la voluntad que se ejerce sobre alguna situación, en el caso de las organizaciones, el poder dirigir y ordenar, representan un poder, es decir tener la voluntad para realizar actividades por medio de una institución que materializa y encarna la acción estatal: Gobierno.

⁴ Idem, pág, 368.

1.2. Gobierno, Estado en Acción.

Existen muchos factores determinantes para la forma que tome un Estado en un momento determinado, debemos tomar en cuenta que todos los autores que realizan este importante estudio, se basan en el contexto que vivieron en sus épocas, de esta manera es muy difícil considerar todos estos factores que pudieron ser determinantes para la formación de la forma.

Las dos formas de gobierno supremas que encontramos es la división que presenta George Jellinek, entre monarquía y república, esta división dice el autor que aparecen en los tiempos más remotos de la vida del Estado, a través de la historia han sido los dos tipos fundamentales de gobierno, esta concepción orilla a dividir en más formas, a partir de la carencia de algunas cualidades de la división inicial.

- La Monarquía.

Es el gobierno dirigido por una voluntad física, esta definición se basa en absoluto a un monarca, a una sola persona, es concebida mediante tres diversas maneras:

- 1.- El monarca considerado como dios o como representante de la divinidad.
- 2.- El monarca como propietario del Estado.
- 3.- El monarca como miembro del gobierno y órgano del mismo.

- La República.

La República aparece en Roma con el objeto de contrarrestar la forma de gobierno de una sola persona, en otras palabras la República era entendida como no monarquía, en los Estados de Italia y Grecia, en estos territorios la república nació en oposición a la Monarquía que prevalecía en un principio, como una transformación al gobierno instaurado hasta entonces. Su origen debe entenderse como la oposición al gobierno de una sola persona. Esta

oposición mediante el proceso de formación, representó confrontaciones, ya que existía una pugna por dejar el poder en unas solas manos.⁵

El poder concentrado en las manos de un solo hombre es determinante para poder calificar a un gobierno en monarquía, en este caso cuando existe una variante de éste y surge una nueva forma, es considerado como opuesta a la Monarquía. Para los romanos, *res pública* correspondía exactamente a lo que los ingleses llaman *commonwealth*, y designaba exclusivamente lo que es común. La constitución modificada no encuentra un nombre político con qué denominarse, y es considerada, desde el punto de vista negativo, como la repulsa de la representación de la comunidad por una sola persona y de por vida, así como la negación del nombre que hasta entonces había usado.⁶

Hablar de los fines del gobierno es una situación que orilla a pensar en las actividades que debe realizar para lograr los fines y justificar su existencia, en un contexto conceptual indica que constituyen direcciones, metas, propósitos, o tendencias de carácter general que se reconocen para su justificación y que se consagran en su legislación, esta definición Andrés Serra Rojas la plasma en su obra “**Derecho Administrativo**”. Las funciones del gobierno son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. El concepto función determina una actividad de cumplimiento, entonces las funciones del gobierno determinan las actividades que habrá de cumplir para realizar sus actividades. Según él, son tres las actividades esenciales para realizar, esta división basada en la doctrina clásica y la legislación positiva. El Estado, mediante su gobierno adopta para realizar sus funciones se realizan en funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional.

1.2.1. Funciones del Gobierno.

FUNCIÓN LEGISLATIVA.

Esta función está encaminada a la creación de normas jurídicas generales. En un Estado moderno éste es el creador de las normas jurídicas generales.

⁵ División hecha por Jellinek, “Teoría General del Estado”, México, 2000, Edit, Porrúa, pág, 587.

⁶ Citado por George Jellinek, “Teoría General del Estado”, Mommsen, Abriss, pág, 84.

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Es la encargada de regular las actividades concretas del Estado, pegado a un orden jurídico, en este sentido es el responsable de todas las actividades en materia de desarrollo.

FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Básicamente es la función mediante la cual se resuelven controversias, en este sentido es un órgano moderno que orienta a la justicia nacional.⁷

El gobierno es el Estado en acción, es una manera de poder realizar los fines del mismo, es necesario partir de la concepción acerca de la actividad del Estado, que se lleva a cabo mediante el gobierno, cuya función es convertir libertades y deseos en un comportamiento autorizado o dirigido de los hombres que viven en el espacio determinado (Estado).

Herman Finer, en su obra “Teoría y práctica del gobierno moderno”, divide inevitablemente al gobierno en dos partes generales: el proceso político y el proceso administrativo. El primero comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, para que las lealtades populares se orienten de una manera que establezcan una ley o convención, la cual sea aceptada por la sociedad. Esta división del concepto de gobierno obliga a pensar en que si el gobierno es el Estado en acción, entonces el gobierno en acción es el elemento que encierra el segundo concepto de la división que trato en este trabajo.

El proceso administrativo es la manera como el gobierno desarrolla y cumple la voluntad social, buscando en todo momento la manera más adecuada para poder cumplir esa voluntad, puede verse reflejado cuando se atacan directamente las carencias de la población. La parte política del gobierno determina la voluntad y la función, de esta manera se realizará mediante el gobierno en acción, es decir su administración. En las definiciones hay un común denominador; el poder que se refiere al atributo coactivo, el cual es declarado como el único legítimo, éste es el Estado y su poder supremo de monopolio y coacción, es la soberanía.⁸

⁷ Andrés Serra Rojas, “Derecho Administrativo”, México, 2000, Edit, Porrúa, pág, 39.

⁸ Herman Finer, “Teoría y práctica del Gobierno moderno”, Madrid, 1964, pág, 26.

El gobierno debe ser entendido como un Estado en acción, el cual busca realizar las funciones que le dan legitimidad y que permiten un poder por encima del que pueden llegar a poseer otras organizaciones, dicho así el poder coactivo con el que subsiste también ayuda al gobierno. El poder soberano del Estado radica en su organización hecha gobierno, mediante la cual se elegirá la manera más adecuada para hacer valer la condición de supremacía. Los hombres han creado instituciones, como el gobierno, con el objetivo de realizar las actividades necesarias para cumplir con los elementos mínimos le dan justificación, la cual incluye el uso de la fuerza de coacción. El poder coercitivo del gobierno garantiza la instauración de un orden social ya que es una de sus responsabilidades, al mencionar las instituciones de las que se vale el gobierno para desarrollar las actividades correspondientes mediante el uso de cuerpos policíacos da una idea del poder que tiene realmente su acción, basando esta observación en la obra de Herman Finer, Teoría y práctica del gobierno moderno.

El gobierno se clasifica en dos conceptos que son los que han predominado y explicado todo el proceso de las actividades del Estado: Presidencial y Parlamentario. El primero está sostenido por una persona denominada presidente, el cual desarrolla las funciones del poder ejecutivo, es el ejecutor de todas las decisiones que se tengan que realizar. El segundo es denominado Primer Ministro y está sujeto a un Parlamento, en este caso realizaría la parte legislativa del gobierno. Nos damos cuenta que se complementan los dos conceptos manejados, gobierno y Estado, para que éste pueda ejercer las cualidades que posee, necesita de un gobierno para entrar en acción y organizarse para el desarrollo de todas sus actividades, la existencia de un poder supremo le da la soberanía para ejercer toda su fuerza con el objeto de hacer prevalecer el orden y la convivencia social pacífica, han existido cuestionamientos sobre el uso y aplicación del poder coactivo que se encuentra por encima de los demás, es necesario el ejercicio de un buen gobierno con una administración plenamente responsable para superar los retos que se tienen hoy en día.

1.3. Administración Pública, el Gobierno en acción.

Hablaremos ahora lo referente a las acciones del gobierno, partiendo de la idea de que el gobierno es el Estado en acción, podemos decir que el gobierno en acción es la Administración Pública, la entenderemos como las Acciones del Gobierno, que son actividades políticas y administrativas, que normalmente corresponden al poder Ejecutivo, se realizan bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control.⁹

El principio de administración **Boniano**, como una ciencia se citará tal y como se plantea la definición; “es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a los que interesa el orden social”.

Dejando claro en las observaciones de este autor, que no se trata de una ciencia de los individuos, sino de lo que él define como espacio público, con esta afirmación se concibe como una ciencia de las relaciones sociales y es el conjunto de los medios que utiliza el gobierno para interactuar con la sociedad, es el brazo ejecutor del gobierno y lo representan las instituciones públicas que son las encargadas de brindar servicios a la sociedad. Un aspecto importante para resaltar es que no debe ser considerada como teoría o aplicación, ya que el complemento de estos conceptos mediante su aplicación la justifica como institución social.

En materia de administración pública destacan algunos de los máximos exponentes del pensamiento administrativo relacionados a la materia. Uno de los grandes de este pensamiento: **Alexis de Toqueville**, partió de un hecho histórico, la aparición de una forma de gobierno, ésta fue la democracia, y se

⁹ Andrés Serra Rojas, “Derecho Administrativo”, México, Edit, Porrúa, 2000, pág, 67.

ve plasmado en su obra: **“De la Démocratie en Amérique”**.¹⁰ Considerada importante por la aplicación de su método en el estudio de esta forma de gobierno, ya que el autor no se centra en pensar si es buena o mala, o en las ventajas o desventajas que implica este modelo, únicamente se limita a observar, haciendo a un lado y dejando para otros estudiosos la tarea de exaltar o disminuir este modelo, haciendo la observación desde una óptica personal.

Es importante este autor debido a su concepción del gobierno y los servidores públicos, las premisas fundamentales en su estudio son: la igualdad en la libertad y auténtica representación popular, éstas son la esencia de la teoría de un modelo de democracia moderna. En materia de administración pública, la importancia radica en las cuestiones que toca el autor en materia de la gestión administrativa del gobierno:

- “La centralización y descentralización administrativa y gubernamental.
- La situación de los funcionarios públicos y la fijación de sus salarios.
- El manejo de las finanzas públicas.
- La corrupción administrativa.

- La inestabilidad administrativa y la necesidad de estructurar una ciencia de la administración”.¹¹

En la administración pública es necesario que exista en todo momento una relación entre los conceptos de eficiencia y eficacia, según el señalamiento de este autor; existe eficiencia en el gobierno cuando se logra igualdad en la libertad a través de una representación popular. La concepción del gobierno en acción obedece a su justificación, es decir se refiere a los medios entre el Estado y la sociedad para administrar y servirla, administrar el bien común, mediante principios que deben ser la prioridad en los servidores públicos y las

¹⁰ De Toqueville, Alexis, La Democracia en América, México, 1973, Edit, F.C.E, Pág, 751.

¹¹ De Toqueville , Alexis, La Democracia en America, México, Edit, F.C.E, 1973, pág, 219 – 223 y 229 (segunda parte, cap. V).

dependencias gubernamentales, retomando la concepción de **Bonnin**, los cuales son la finalidad de su estudio de administración:

- 1- Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- 2- Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3- Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- 4- Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Es una parte esencial del gobierno interactuar con la sociedad, el brazo ejecutor del gobierno es la administración pública, para ésta han surgido muchas definiciones, todas ellas desde ópticas diferentes de distintos autores. Aunado a éstos al simple hecho de pensar en el brazo ejecutor del gobierno obliga a pensar en el quehacer gubernamental, mediante oficinas y servidores públicos, lo cual lleva a confundir a la administración pública con el modelo burocrático implantado por Max Weber, la definía como un gobierno por las oficinas, es decir organizaciones estatales que se integraban por servidores nombrados y jerarquizados dependientes de una autoridad central que era el núcleo de la organización; sin embargo, se ha confundido esta definición con trámites complicados, lentitud, falta de comprensión e incompetencia.

El modelo de la organización gubernamental se torna muy difícil de comprender de manera correcta, lo cierto es que compete a los servidores públicos. La teoría de la burocracia fue formulada por **Max Weber** y dada a conocer en 1922, pero el autor no indica que debe ser utilizado como un medio de organización social. El modelo estructural y procedimental de la organización del Estado y del Gobierno es la Administración Pública, así mismo es el medio de interacción entre éste ente de poder y la sociedad. El concepto de administración pública se relaciona con las actividades concernientes a las actividades del poder ejecutivo, los sentidos principales de la administración pública son los siguientes:

- a) La administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos.

b) La administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.

c) La administración pública moderna va más allá de la ejecución de la ley y se ha interesado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo.¹²

La obra de llevar a cabo los esfuerzos de los ciudadanos mediante un gobierno coordinado, de manera que puedan trabajar para lograr el “Contrato Social”¹³ que previamente se ha fijado es la administración pública, una de las definiciones más completas referente al concepto, el autor **Pierre Escoube** ofrece el concepto siguiente: “ la administración pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación”.¹⁴

Los órganos con los que cuenta el gobierno para el desarrollo de sus funciones constituyen el modelo de organización y la integración de los medios para el deber ser del gobierno mediante su administración pública.

Gabino Fraga clasifica a la organización pública desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.¹⁵

Podemos afirmar con base en las definiciones de los autores consultados, la administración pública es uno de los conductos mediante los cuales se

¹² Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, México, 1985, Edit, Porrúa, pág, 73.

¹³ Juan Jacobo Rousseau, El Contrato Social publicado en 1758.

¹⁴ Pierre Escoube , Introducción a la Administración Pública. Material de trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, 1952.

¹⁵ Gabino Fraga, “Derecho Administrativo”, México, 1992, Edit, Porrúa, pág, 119.

manifiesta la personalidad misma del gobierno, que no se puede concebir de manera material, éste es un conjunto de elementos que lo conforman y que actúan con un fin determinado y se puede manifestar mediante el poder legislativo, el judicial y el ejecutivo y éste a su vez por su administración, con base en la cual es posible desarrollar sus funciones y manifestar su razón de existir y es su justificación.

1.3.1. Administración Pública Centralizada.

En México existen dos formas de organización en el sector administrativo, son dos grandes ramas: la centralización y la paraestatal. Desde el punto de vista formal la administración pública centralizada se basa en el artículo 90 de la Constitución, que señala que: La Administración Pública Federal se regirá por la una ley expedida por el Congreso denominada, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se reducen a las dos formas siguientes, división planteada por **Andrés Serra Rojas** en su obra Derecho Administrativo:

a) El régimen de la centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de manera directa de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En esta organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal.

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. Las facultades que se les confieren no llegan a su autonomía.¹⁶

¹⁶ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, México, 1985, Edit, Porrúa, pág, 480.

La administración pública centralizada depende de manera directa del poder ejecutivo, se le pueden otorgar facultades para que lleve a cabo sus funciones y cubran las necesidades de acción, en este caso los estados de la República, ya que cuentan con una Constitución particular, pero deben estar sujetos a el orden federal. Los organismos centralizados y desconcentrados no cuentan con una autonomía orgánica, ni financiera independiente, su situación se relaciona con toda la estructura de poder central, el elemento principal es que se les otorga la capacidad para actuar con cierta autonomía.

1.3.2. Administración Pública Paraestatal.

Desde el punto de vista formal de la administración el artículo 90 constitucional dice que la administración centralizada y paraestatal se rigen por la ley que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación, estarán a cargo de las Secretarías de estado y departamentos administrativos, la misma ley definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. En la administración paraestatal se comprenden varias entidades, todas ellas citadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, existiendo también leyes especiales que las regulan y se caracterizan por la diversidad en la coordinación administrativa para la realización de sus funciones.

Además conforme al artículo 90 constitucional y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, existen organismos públicos autónomos a los cuales la ley otorgue autonomía se regirán por sus propias leyes, por ejemplo; Instituto Federal Electoral y el Banco de México.

La descentralización del poder público no es otorgar autonomía, simplemente es darles a las instituciones la capacidad para trabajar en un cierto territorio, además de contar con leyes que las regulan. Si se actuara de manera eficiente y eficaz en las dependencias públicas esto sería benéfico para la comunidad, ya que se cuenta con la capacidad para actuar en situaciones en las cuales sus leyes internas se los permitan, no dejando a un lado las responsabilidades que tiene ante el poder central.

La Administración Pública es una acción del Gobierno, la cual está encaminada a realizar los fines del mismo, mediante las modalidades que determina el derecho público. En el nivel de Gobierno Federal, al ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la labor de administrar, en tanto es brazo ejecutor del gobierno mediante el cual se logra el cumplimiento de su razón de ser, el conjunto de actos mediante los cuales éste cumple sus funciones constituyen a la Administración Pública.

1.4. Federalismo.

Al referir al federalismo mexicano como el medio por el cual se buscó reunir y unificar a los poderes dispersos que eran un problema hasta 1823, es necesario recordar que el sistema federal instaurado por completo en la Constitución de 1824, es una imitación del sistema adoptado por los Estados Unidos de América, aunque se llegó a cuestionar en algún momento que no correspondía este sistema en países que no tuvieran las mismas características que los estadounidenses.

El 12 de junio de 1823, el Congreso emitió lo que se llama en nuestra historia, **voto del congreso** “, por el cual para calmar a las provincias rebeldes, se declaró que el gobierno podía decir a las provincias estar el coto de su soberanía por el sistema de República Federal, y que no lo había declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la nación.¹⁷

En esta declaración se incitó a formar un nuevo Congreso, el cual más tarde terminaría en la instauración de un Sistema Federal y en la división de diferentes Estados.

Después de esa convocatoria inició el segundo Congreso constituyente el 31 de enero de 1824 y algunos meses después, el 31 de enero de 1824, se expidió el Acta Constitutiva, misma que plasmaba en su artículo 5º la forma federal y el 7º enumeró los Estados de la Federación. Esta acta fue el primer documento que consignó la primera decisión del pueblo mexicano, lo más importante en este documento fue la aparición de los estados. En esa época la

¹⁷ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1992, Edit, Porrúa, pág, 109.

Constitución de 1824 colocó al Federalismo en un supuesto pacto: la Federación Mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso se dice que adoptó al sistema norteamericano que en su artículo 124 dice así: “las facultades que no están expresamente concebidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.¹⁸

En esencia el Federalismo Mexicano es una asociación de estados, que por voluntad propia cedieron parte de sus facultades al gobierno federal, mediante un pacto social, según al autor WHEARE citado por Jacinto Faya Viesca en su obra El Federalismo Mexicano, este es el principio de coordinación. En este sentido los poderes públicos se dividen en un gobierno federal y uno local. Los estados de la República tienen funciones específicas las cuales no debe realizar por ningún motivo el gobierno federal, al menos esos eran los objetivos del federalismo mexicano. Se pueden comprender estas divisiones de gobierno como dos esferas de poder, las cuales deben respetarse y el orden federal no debe prevalecer sobre el orden local, pero ambos deben ajustarse a los ordenamientos de la Constitución, con esto la finalidad de enunciar y limitar las funciones del gobierno federal, tiene como propósito el mantenimiento de los estados como entes soberanos e independientes.¹⁹

Pero la característica específica del Gobierno Federal radica en la facultad que tienen las entidades integrantes para proponerse y darse su propia constitución, esta facultad también considerada como un síntoma de descentralización de poderes.

La participación que tienen a partir de entonces los Estados con la Federación, una vez mencionado el concepto de autonomía procede el de participación. Para poder interactuar entre estos dos niveles de gobierno es necesaria la participación de los mismos, que puede ser directa o indirecta. La primera se canaliza a través de una Cámara, llamada Senado, donde las entidades están

¹⁸ Idem, pág, 115.

¹⁹ Jacinto Faya Viesca, El Federalismo Mexicano, México, 1998, Edit, Porrúa, pág, 115.

representadas como tales y participan en la función legislativa al lado de la Cámara de Diputados o de representantes de la población en general, independientemente de la división de los estados.²⁰

El objeto del federalismo y de la representación de los mismos ante el Gobierno Federal, es dejarlos actuar con cierta independencia.

1.5. Los Estados de la Federación.

Los Estados son entidades con personalidad jurídica propia que les reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal, no son personas morales sino divisiones político-administrativas basadas en una descentralización territorial de las funciones públicas, además de tener derechos y obligaciones establecidas en la constitución y que adoptaron desde el momento en establecer el pacto para ceder y reconocer un ente supremo como lo es la Federación. Los elementos del Estado, existen también en este nivel de gobierno.

a) La población se entiende por población a la colectividad humana que de manera permanente se asienta en un territorio del Estado miembro, formando así parte del pueblo o nación del Estado Federal o de la población total de éste. En este sentido es necesario aclarar que aunque existen diferencias en los rasgos culturales y étnicos de los ciudadanos, jurídicamente somos iguales y tenemos los mismos derechos y obligaciones que todos los demás.

b) Cada Estado miembro tiene su territorio, ya que sin este elemento no podría ser posible su concepción. Las extensiones territoriales que cada uno posee, están determinadas por las constituciones locales, extensiones que adoptaron desde la entrada en vigor de la Constitución de Querétaro el 1º de mayo de 1917.²¹

En lo concerniente a La Ley Fundamental del Estado Mexicano, menciona en el artículo 45 que cada entidad federativa conserva la extensión y límite que hasta

²⁰ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1992, Edit, Porrúa, pág, 139.

²¹ Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, México, 2000, Edit, Porrúa, pág, 897.

hoy han tenido, siempre y cuando no exista dificultad alguna entre estos. Estableciendo en el artículo 46 de la misma ley que en caso de existir conflictos es responsabilidad del Congreso de la Unión o de la Suprema Corte fijar una postura para resolver el conflicto. Los elementos del Estado son claros e inalienables, de esta manera cuentan con autonomía para poder actuar en un espacio determinado.

Es importante recordar que el territorio que posee un Estado no es únicamente una base física en la que mantiene su población, éste es el responsable de que se tengan implicaciones jurídicas ya que es espacio donde la entidad ejerce su *imperium* y ejerce su *dominium*, (**Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano**). El *imperium* se traduce en el poder público que ejerce la entidad, este se divide en actividades y funciones de diversa índole; jurisdiccional, administrativo y legislativo. Los actos que se realizan tienen un sustento en su Constitución Local y Federal. El *imperium* de un Estado se desarrolla en las funciones clásicas funciones públicas.

El *dominium* se compone por todos los bienes inmuebles y muebles que se hallen en su territorio y que no sean de propiedad nacional y que no pertenezcan a sujetos físicos, morales, sociales o colectivos distintos del Estado Federal.

En este sentido el artículo 121 constitucional, indica que los actos de imperio de un estado miembro sólo tienen eficacia jurídica dentro de su territorio, no podrán ser obligatorias sus leyes fuera de él. Los estados miembros de una federación deben de actuar conforme a las disposiciones de la Constitución Federal, ya que de lo contrario existiría una ruptura en la coordinación entre la federación y sus estados. El artículo 115 constitucional menciona categóricamente que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, reiterando de esta manera lo que indica la Ley fundamental del Estado Mexicano en su artículo 40.

El pacto de coordinación es básico en el desarrollo de cada Estado ya que depende de su territorio y de los bienes con los que cuente cada uno para lograr un desarrollo óptimo. El apego a la legalidad y el respeto a las leyes de coordinación entre estos niveles de gobierno serán los pilares para que se lleve a cabo una autonomía en el desarrollo de sus funciones, el pacto reconoce que

existe un poder supremo por encima de los estados, pero que le reconoce su autonomía para actuar y desarrollar sus funciones dentro de las competencias que éstos tengan en su poder y que la ley les permita.

1.6. El Municipio.

Según Cicerón, el Municipio era en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana. Esta concepción no concuerda con el origen etimológico, ya que deriva de la conjunción *monus* – oficio – y *capere* –tomar -. Siguiendo con la concepción romana los municipios eran ciudades que eran conquistadas y se anexaban al territorio del Estado Romano, manteniendo algunas libertades como la de elegir a sus magistrados, adicionalmente a esto los habitantes que se encontraban dentro del territorio conquistado pasaban a ser ciudadanos romanos.

De manera pertinente recordaremos al primer municipio que existió en México fue el de la Villa Rica de la Vera cruz, éste fue de carácter español, fue el que instaló Hernán Cortés la implantación del mismo según **Ochoa Campos** lo hizo para legitimar su conducta frente a Diego Velásquez, gobernador de la isla de Cuba, para una mayor credibilidad ante Velásquez, Cortés tomó juramento de alcaldes y regidores y cabildos en nombre del rey. El segundo municipio fundado por Cortés fue el de Coyoacán en la ciudad de México inmediatamente después de la toma de la grande y deslumbrada capital de Tenochtitlan, esto consultado en la misma obra de Ochoa Campos, “La Reforma Municipal”.

A partir de la instauración de gobernadores y alcaldes es como surge la concepción de municipio que se adoptaría más adelante con las constituciones en México, en estas funciones de los primeros servidores públicos eran facultades de ellos la legislativa, ya que era mediante éstos que se tomaban decisiones de observancia general, actualmente mediante las sesiones de cabildo es como se desarrollan las funciones y la prestación de los servicios públicos del primer nivel de gobierno, reconocido así en las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional.

1.6.1. Conceptos y definiciones.

Los conceptos y definiciones en torno al municipio tienen un común denominador, un vínculo social de vecindad.

Martingnac dice:

“El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse su existencia material, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la Ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí deriven”.²²

Otra definición es obra del Maestro Gabino Fraga:

“El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.²³

Estudiar estos conceptos conlleva a la concepción del Municipio, actualmente considerado como primer nivel de gobierno, asentado en las reformas al artículo 115 Constitucional en 1999, es un órgano jurídico, se integra por una asociación de vecindad, cuenta con un territorio, es la base de la división territorial, política y administrativa de cada entidad federativa, en otras palabras, es la base del gobierno del Estado mexicano y es el enlace principal entre el gobierno federal y la población.

²² MARTINGNAC, citado por Robles, Reynaldo, El Municipio, México, 2006, Edit, Porrúa, pág, 23.

²³ Idem, pág, 24.

1.7. El Ayuntamiento.

Concepto de ayuntamiento:

Ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, supino de *adiungére*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio,²⁴ en una reunión de los servidores públicos municipales, se integra por individuos elegidos popularmente por la población, es la representación de la población que vive en el territorio del Municipio.

El maestro **Reynaldo Robles Martínez** en su obra “El Municipio” da su definición de Ayuntamiento, lo describe como “un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno”.²⁵

Fue hasta la reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional que se le dio una importancia mayor a este nivel de gobierno. Se concretó la denominación de órgano de gobierno al Ayuntamiento, cambiando la denominación que tenía hasta entonces en la fracción I del 115 de nuestra Constitución, decía: cada municipio será gobernado administrado por un ayuntamiento y ahora dice: cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento. Por decreto oficial el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio, a partir de entonces es considerado como primer nivel de gobierno, con sus atribuciones y obligaciones, como la prestación de los servicios públicos, los cuales están plasmados en el artículo mencionado.

²⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, pág. 62.

²⁵ Reynaldo Robles Martínez, El Municipio, México, 2006, Edit, Porrúa, Pág. 211.

1.7.1. Funcionamiento del Ayuntamiento.

El ayuntamiento cumple sus funciones en sesiones denominadas de cabildo, en estas reuniones se toman las decisiones concernientes al cumplimiento de las actividades correspondientes, entre los miembros del mismo y se considera la mayoría de votos para ser aprobadas o no.

Cabildo proviene del latín *capitulum*, palabra con la que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia; dentro de nuestro contexto, se le llama cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; así mismo al acto de intercambiar opiniones, se le denomina cabildear.²⁶

Existen diferentes tipos de cabildos, sirven para realizar sesiones entre los integrantes del gobierno municipal y también por la sociedad en general, si es que desean presenciar y aportar opiniones acerca de las decisiones en discusión.

Cabildos Ordinarios:

Serán cabildos ordinarios, aquellos que se celebren periódicamente en la fecha señalada por la ley y en los cuales se traten problemas relativos al despacho de los asuntos de la competencia del Ayuntamiento.

Cabildos Extraordinarios:

Son celebrados cuando surge un evento que no admite demora para ser abordado y por ello, se anticipa su celebración y sólo se trata el asunto único que motivó la reunión.

Sesiones Solemnes:

Las sesiones solemnes serán aquellas a las que el Ayuntamiento les de ese carácter por la importancia de revisar.

²⁶ Idem, pág, 218.

Sesiones Permanentes:

Cuando la naturaleza de un asunto requiera atención prolongada, el cabildo se puede constituir en sesión permanente, por ejemplo cuando se trate de estudiar, discutir y aprobar un reglamento, claro que con la posibilidad de declarar los recesos que sean necesarios.²⁷

1.7.2. Servidores públicos municipales.

En materia de servidores públicos miembros del ayuntamiento procede la clasificación que da el Maestro **Reynaldo Robles Martínez**.

Presidente Municipal:

El Presidente Municipal es el titular del ejecutivo municipal, es un representante político del municipio, el titular o jefe de la administración pública y como el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, además es quien preside las sesiones de cabildo, la clasificación de este autor se divide en tres ramas: como representante político del Municipio, como presidente o líder del cabildo y como jefe o titular de la Administración Pública Municipal.

Regidores:

Es uno de los integrantes del Ayuntamiento, por lo cual realiza sus atribuciones fundamentales en el seno de este cuerpo colegiado; esta es la razón por la que señala que las atribuciones básicas son: asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en las comisiones de las que sea parte, suplir en el orden establecido en la ley al Presidente Municipal en sus faltas temporales, recibir, analizar y aprobar en su caso el informe anual del presidente, proponer al ayuntamiento los acuerdos para el mejoramiento de los servicios públicos a su cargo y vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento.

²⁷ Idem, pág, 219.

Síndicos:

Son integrantes del Ayuntamiento, por lo que sus atribuciones son realizadas dentro del núcleo de este órgano colegiado, dada esta característica, señala como atribuciones fundamentales las relacionadas con las sesiones de cabildo.

El síndico procurador tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de esta responsabilidad, destacan las siguientes atribuciones: presidir la Comisión de Hacienda y vigilar las multas a servidores públicos municipales y que estos recursos ingresen a la tesorería.

CAPÍTULO II DIAGNÓSTICO

2.1. Historia de San Lorenzo Chiautzingo.



La nomenclatura del municipio de San Lorenzo Chiautzingo, es una palabra de origen *mexica chiahui*, pantano, la definición es un diminutivo y *co*, en: “**En el pantano o pequeño lodazal**”.²⁸

Ubicado cerca de Huejotzingo, la fundación de éste se remonta a los Tochimecas que perteneció al señorío de Huejotzingo, sometido en 1520 por los españoles para posteriormente pasar a la corona. Finalizado el siglo XIX formó parte del territorio del antiguo distrito de Huejotzingo, en estos largos periodos pasó a constituirse como un municipio libre, el cual cuenta con autonomía para el desarrollo de sus funciones para la administración de los servicios públicos.

Situado en la parte centro oeste del Estado de Puebla. Las coordenadas son los paralelos 19° 10'24” y 19°13'42” de latitud norte y los meridianos 98°26'24” y 98°33'36” de longitud occidental. Municipio colindante al norte con San Felipe Teotlalcingo, al sur con el municipio de Huejotzingo, al este con Huejotzingo y al oeste con los municipios de Teotlalcingo y Huejotzingo.²⁹

San Lorenzo Chiautzingo tiene una extensión de 44.66 kilómetros cuadrados los cuales lo ubican en el lugar 174 en comparación con los demás municipios del Estado de Puebla. El relieve depende de su ubicación con respecto a la sierra nevada: se considera de la cota (en topografía, número que en los planos indica la altura a que se halla un punto sobre el nivel del mar) 2500 que cruza a la mitad del municipio hacia el oriente, forma parte del valle de Puebla; de la misma manera hacia el poniente, a las faldas inferiores de la sierra nevada, la cual forma parte del Sistema Volcánico Transversal que

²⁸ Centro Estatal de Desarrollo Municipal, Semblanza de las 7 Regiones Socioeconómicas del Estado de Puebla, México, 1991.

²⁹ Idem.

recorre de norte a sur el occidente del valle de Puebla, teniendo una extensión de más de 100 kilómetros en un alineamiento de relieve continuo, de esta manera el valle de Puebla constituye el sector principal de la altiplanicie poblana y limita con la depresión de Valsequillo, Valle de Tepeaca y la Sierra Nevada.

El relieve del Municipio de Chiautzingo presenta las siguientes características: al oriente la parte que constituye el altiplano de San Martín Texmelucan y los llanos de Tlaltenago, dentro del valle de Puebla, es representada por una topografía plana, con un mínimo ascenso en dirección este-oeste. De manera que acercándose al poniente, el relieve se vuelve más pronunciado, de uniforme, arribando al ancho al pié del monte del Iztaccíhuatl, esta situación es una circunstancia muy importante que favorece la ocupación del suelo y el asentamiento de la población. Al lado poniente alcanza su mayor altura con la loma Ayocatitla y la mesa grande, con más de 2900 metros sobre el nivel del mar.³⁰

2.1.1. Hidrografía.

El municipio pertenece a la cuenca del río Atoyac, una de las más importantes del Estado, el cual tiene su nacimiento cerca de los límites de los estados de México y Puebla, en la vertiente oriental de la sierra nevada y son parte del Atoyac, destacando los arroyos Seco, Coeltzala, Tenango, Ixotitla, Tepetzintla, Xochiac, Chinconquac y Santa Clara, que en su recorrido forman la cañada Tlapanquitétl y las barrancas, la Ventana y Texoloc. Es muy importante el papel que representa los veneros del Iztaccíhuatl, los cuales pueden almacenar agua y alimentar a los poblados y terrenos de sus faldas en la época de sequía y en todo el año, las rocas y suelos dejan infiltrar el agua hasta grandes profundidades, éstas características favorecen algunas actividades agrícolas durante todo el año.

³⁰ Gobierno del Estado de Puebla, Consejo Estatal de Población, Síntesis Socio demográfica 1970-1992, México.

2.1.2. Datos estadísticos.

Existen algunas familias del grupo náhuatl. De acuerdo con los resultados que presenta el Censo de Población y Vivienda del 2005, en el municipio habitan un total de 163 personas que hablan alguna lengua indígena. En 1995 había en el municipio 16,951 habitantes, lo que representa el 0.38 % de la población total del Estado, de los cuales 8,715 son mujeres y 8,236 son hombres.

Tiene una densidad de población de 400 habitantes por kilómetro cuadrado, con un crecimiento anual de 1.58 %. Para el año 2008 la población del municipio era de 19,717 habitantes; calculándose una densidad de población de 441 habitantes por kilómetro cuadrado. La tasa de natalidad es de 30.5%, la de mortalidad de 6.7 % y la de mortalidad infantil de 29.4%. Con respecto a marginación el municipio el índice es de - 0.362, lo que indica que su grado de marginación es media, por lo que ocupa el lugar 186 en el contexto estatal y el lugar 1,517 en el contexto nacional. De acuerdo con los resultados que presenta el Censo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 17,167 habitantes.³¹

- Estructura de Gobierno.

Cabecera municipal.

Chiautzingo.

Sus principales actividades económicas son las agropecuarias y el comercio. El número de habitantes aproximado es de 6,238. Tiene una distancia aproximada a la capital del Estado de 33 Kilómetros.

Principales Localidades

El municipio de San Lorenzo Chiautzingo cuenta con 5 localidades, entre las que destacan:

³¹ Gobierno del Estado de Puebla, Consejo Estatal de Población, 1995, Distribución Espacial de la Población, México

Atzompa.

“La actividad preponderante es la agricultura y la floricultura. El número de habitantes aproximado es de 1,942. La distancia que hay de esta junta auxiliar hacia la cabecera es de 2 kilómetros.

Tetla.

La actividad que predomina es la agricultura y la floricultura. El número de habitantes aproximado es de 2,650. Aproximadamente existen hacia la cabecera municipal, 2 kilómetros.

Zecalacoayan.

La actividad preponderante es la agropecuaria y floricultura. El número de habitantes aproximado es de 2,486. No es más de 1 kilometro a Chiautzingo.

Tlaltenco.

La actividad dominante es la agricultura y la floricultura. El número de habitantes aproximado es de 3,497. Sólo 2 kilómetros lo separan de Chiautzingo”.³²

- Estructura de Organización de la Administración Pública del Municipio de San Lorenzo Chiautzingo.

Ayuntamiento 2008 – 2011

Presidente Municipal

1 Síndico.

6 Regidores de mayoría relativa.

2 Regidores de representación proporcional.

- Comisiones del Ayuntamiento.

1.- Hacienda. Regidor de Hacienda.

2.- Gobernación y Policía. Regidor de Gobernación.

3.- Industria, Comercio. Regidor de Industria y Comercio.

4.- Obras y Servicios Públicos. Regidor de Obras Públicas.

³² Información sacada de la página de internet: <http://www.e-local.gob.mx> INAFED, Puebla 2009.

- 5.- Salubridad y Asistencia Pública. Regidor de Salud.
- 6.- Educación, Actividades Culturales. Regidor de educación.
- 7.- Regidor de Ecología.
- 8.- Regidor de Agricultura y Ganadería.

2.1.3. Autoridades Auxiliares Municipales.

En el municipio de Chiautzingo existen 4 juntas auxiliares:

San Agustín Atzompa.

San Antonio Tlaltenco.

San Juan Tetla.

San Nicolás Zecalacoayan.

A la autoridad se le denomina Presidente Auxiliar Municipal, se elige popularmente por un periodo de tres años. Las juntas auxiliares son designadas en plebiscito el último domingo del mes de marzo del año que corresponda y toman posesión el 15 de abril del mismo año. La junta auxiliar está integrada por un presidente municipal y cuatro miembros propietarios y sus respectivos suplentes; las funciones de estas autoridades auxiliares de la administración municipal están sujetas al Ayuntamiento.

- Región Política.

El municipio de Chiautzingo pertenece a las siguientes regiones:

Distrito Local Electoral número 7º con cabecera en San Martín Texmelucan, Distrito Federal Electoral número 5º, con cabecera Texmelucan, región socioeconómica número IV, con cabecera en San Pedro Cholula, región sanitaria número 5º, con cabecera en Huejotzingo, región educativa número 5º, con cabecera en Cholula, Distrito Judicial VIIIº, con cabecera en Huejotzingo.³³

- Presidentes Municipales.

Esteban Villada Domínguez (1972-1975)

Salvador Limón Romero (1975-1978)

³³ Idem..

Ezequiel Luguño Díaz	(1978-1981)
Ignacio Moreno Poblano	(1981-1984)
Antonio Retama Cordero	(1984-1987)
José Carlos Pérez Palestino	(1987-1990)
Feliciano Palestino Soto	(1990-1993)
Verónica González Pérez	(1993-1996)
Rusell Botello Flores	(1996-1999)
Gerardo Jiménez Martínez	(1996-1999)
Nemesio Pérez de la Rosa	(1999-2001)
Genaro Peralta Peralta	(2002-2005)
Abraham Pérez Núñez	(2005-2008)
Gerardo Hernández Guzmán	(2008-2011)

2.2.1. Contexto actual de las estrategias para el desarrollo municipal.

El nuevo esquema de desarrollo municipal implica responsabilidades en materia social e institucional, éstas deben impulsar las políticas necesarias y participativas en el proceso de una administración estratégica. Se han llevado a cabo reformas en materia administrativa, por lo que transfirieron algunas funciones que le pertenecían únicamente a la parte del Gobierno Federal, competencias a los Estados y Municipios, las más importantes son las de 1999, fue la decima reforma al artículo 115 constitucional; el primer párrafo que además de cambiar el termino administrar por el de gobernar, menciona como se integrará el ayuntamiento y que las competencias que se otorgan al municipio serán ejercidas por el ayuntamiento, sin intermediarios en su relación con el Estado, en el párrafo tercero menciona que en caso de que un funcionario abandone su cargo deberá ser sustituido por un suplente, menciona los objetivos de poder expedir circulares y reglamentos conforma lo marcan las leyes y en el aspecto hacendario se deja claro que los recursos con los que cuente el municipio deben ser ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quienes ellos autoricen conforme a la ley . En el contexto actual los municipios no están fortalecidos en los aspectos financieros y administrativos, además del ejercicio de la libertad y autonomía que les otorga el artículo 115 Constitucional, estos obstáculos no permiten promover, planear y dirigir el

desarrollo. No se responde a las demandas y visiones a futuro de sus comunidades.

En el municipio de San Lorenzo Chiautzingo se carece de calidad en los servicios públicos que la gente demanda, en los últimos tres periodos de gobierno (2002-2011) se arrastran problemas graves, la deficiencia en la prestación de servicios por parte del Ayuntamiento debe contrarrestarse con el aprovechamiento de los recursos del presupuesto.

Para las administraciones públicas municipales la planeación es sólo un requisito legal, no sirve para fijarse objetivos y metas a mediano y largo plazo. Los recursos no se distribuyen de la mejor manera, deben generarse acciones para atender las necesidades de la población. Esto en la práctica, ya que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su capítulo XI en el artículo 102 señala: “ La planeación municipal es obligatoria y debe llevarse a cabo como un medio para hacer más eficaz el desempeño de la responsabilidad de los Ayuntamientos, sus dependencias y sus entidades administrativas, en relación con el desarrollo integral del Municipio, debiendo tender en todo momento a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en las leyes vigentes, así como a servir a los altos intereses de la sociedad, con base en el principio de la participación democrática de la sociedad ”. Esta situación se convierte en un mero formulismo, la innovación radica en el mediano y largo plazo.

No se toma en cuenta la comunicación entre la administración municipal y los habitantes, esto repercute en la inversión y el aprovechamiento de los recursos a sectores a los cuales no se atiende por voluntad de los habitantes, al no existir participación de los habitantes en la toma de decisiones administrativas, no se identifican los verdaderos problemas para poder abordarlos con los recursos disponibles. La planeación en los municipios pobres es considerada como un tema para especialistas, caso contrario a lo que debería ser: un proceso de convergencia de saberes, técnicas, habilidades, capacidades y visiones políticas, en permanente reelaboración para transformar la realidad.³⁴

³⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y El Desarrollo Municipal Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local, 67, Información Básica sobre gobierno municipal.

Algunos autores consideran deficiente a la planeación en México y que entró en ella y la adoptó cuando los países del primer mundo ya salían de ella. **Luis F. Aguilar** dice: lo que se requiere es dirección estratégica, gestión estratégica y no sólo planes estratégicos. Si bien existen “Comités de Planeación” que organizan la operatividad de los programas de los gobiernos locales, no han podido enfrentar los procesos actuales del país y del comercio mundial, ya que ello conlleva a nuevas metas y objetivos. No se cuenta con los líderes en la gestión y dirección de los gobiernos locales. Debido a las condiciones actuales el municipio no toma iniciativas para promover un desarrollo económico verdadero, además de un desarrollo social, no se elabora conjuntamente con la comunidad, planes efectivos que puedan generar los recursos humanos y materiales en bienes tangibles, que se puedan percibir, además de no atacar los problemas con propuestas que empiecen a disminuir las necesidades a mediano y largo plazo, esta observación en base a Raúl Olmedo Carranza.

Los gobiernos locales, de alguna manera, tienen una visión a futuro, pero no tienen la capacidad de enfrentar el entorno político y económico nacional e internacional, la necesidad de un plan para actuar y trabajar traerá como consecuencia el conocimiento para administrar pensando en el bienestar común. La definición del plan estratégico, beneficiará a los servidores públicos municipales en las áreas que deben priorizar, la finalidad es distribuir los recursos en los sectores que más lo necesiten.

2.2.2. Aspectos esenciales para un plan estratégico.

En México la planeación municipal es mínima y en la mayoría de los casos sólo se hace por cumplir un requisito legal. No se buscan incentivos para la población la cual pueda relacionarse más con el gobierno y formar parte del mismo, no debe quedar este intento en un requisito, si los servidores públicos municipales entendieran eso se podría actuar de la mejor manera, entonces debería ser una administración estratégica y no solo planeación de estrategias.

Raúl Olmedo Carranza menciona un conjunto de principios en los cuales debe basarse un Plan Municipal y dice que el plan no es sólo un calendario de

actividades, pero es necesario el calendario para programar, los principios para orientar a un plan de desarrollo municipal son los siguientes:

1.- El principio de la Democracia Participativa; cada día es más difícil y contraproducente imponer políticas desde arriba. Las autoridades municipales tienen que perfeccionar los mecanismos para que su comunidad participe en la formulación de las prioridades.

2.- El principio del Desarrollo Integral; no se deben dilapidar los recursos en proyectos y actividades desvinculados unos de los otros, como ocurrió con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), sino pensar en proyectos y actividades que se apoyen y complementen unas en las otras para generar efectos de desarrollo integral.

3. El principio del Desarrollo Sustentable; la destrucción de la naturaleza, del territorio y del medio ambiente es el talón de Aquiles de los municipios. Si el territorio natural del municipio se destruye, el municipio se destruye. Las cifras sobre la destrucción del territorio, sustento y soporte de la sociedad son alarmantes. Es urgente rehacer el territorio mediante el desarrollo sustentable de actividades variadas, diversificadas, interconectadas entre sí.³⁵

Un plan de desarrollo municipal no es actualmente el vínculo entre la sociedad y su gobierno, situación que afecta la comunicación entre el nivel de gobierno y su población, el factor que rompe el deber ser de la planeación es que se considera como un requisito legal.

³⁵ Olmedo Carranza, Raúl. "La Planeación Municipal". En Revista Gobierno y Gestión No. 1 Febrero 2000. Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla y Facultad de Administración de la BUAP. Pág. 50.

2.2.3. Factores que impiden una administración estratégica municipal.

Hoy en día existen problemas a los que se enfrenta el gobierno municipal, uno de los principales es la corrupción, es un obstáculo para lograr el ejercicio del gobierno de manera correcta y encaminada a satisfacer las necesidades de la población, este cáncer que se encuentra dentro de las organizaciones públicas es uno de los principales causantes de la ineficiencia e ineficacia de la administración pública municipal, este mal inmerso en los tres niveles de gobierno se convierte en una percepción generalizada que la sociedad tiene de todo el brazo ejecutor del gobierno.

La falta de capacitación en los servidores públicos municipales es un factor determinante para el desarrollo óptimo de las funciones que les competen. Es necesario contar con servidores municipales capacitados y que entiendan lo que representan como servidores y empleados de la población. Contar con una inducción del servicio público y que promuevan la vocación de servicio para el desarrollo de sus actividades, si se puede lograr una capacitación de los regidores, presidente municipal y síndicos, se podrá contar con un servicio que garantice la eficiencia y eficacia del servicio público municipal, de esta manera se verá reflejado en la prestación de los servicios públicos que tiene por obligación proporcionar a su población.

Una de las prioridades es contar con un control en la prestación de los servicios y en todas las actividades de los gobiernos municipales, la falta de valores en los servidores municipales ocasionan un descontrol total en la organización y la operación de cualquier institución, no es posible coordinar los esfuerzos para lograr el desarrollo de las comunidades las cuales es urgente rescatar. La carencia de valores en los servidores públicos genera el fenómeno de la corrupción en muchos sectores de la sociedad, desde la prestación de servicios hasta poner en riesgo la credibilidad de la población en sus instituciones de gobierno.

La falta de acuerdos y de voluntad política entre las diferentes organizaciones políticas ocasionan los problemas que se abordan con este trabajo. Con estas trabas que impiden la calidad en la gestión de los municipios, capacitación,

técnicas y diseño de las políticas que pueden solucionar problemas desde su origen, identificándolos primeramente.

No es necesario contar con profesionistas como servidores públicos municipales, ya que existen manuales y reglamentos que de conocerse e inducirse se pueden aprovechar, esto mediante un sistema de capacitación a los servidores públicos, se debe implementar tecnología en los sistemas de capacitación, además de buscar la asesoría de instituciones que puedan inducir al personal, este es uno de los proyectos que se requieren. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, fue creado para mejorar la gestión en los municipios, es por ello que existen manuales disponibles publicados por esta institución que pueden ser consultados por cualquier persona. Esta es una desventaja al ignorar los gobernantes municipales estas cuestiones, cuando debería ser la de mayor importancia debido a que es un espacio donde la convivencia es permanente y de manera directa entre los ciudadanos y los gobernantes.

2.2.4. Capacitación a los servidores públicos municipales.

Cuando comienza un proceso de renovación en el primer órgano del gobierno, en el primer nivel, en la mayoría de las ocasiones no se tienen objetivos definidos y de largo plazo, los aspirantes a obtener y competir por las candidaturas tienen como prioridad los intereses de sus partidos, no entienden la responsabilidad que deben de tener para ser representantes electos por la población y ser empleados de la comunidad, puesto que esa es una de sus encomiendas. La falta de identificación con la organización de los aspirantes a ocupar los cargos no existe o es mínima, pero la gravedad de este problema es que repercute de manera directa en la gestión que más adelante desempeñarán.

El modelo de organización que plantea **Max Weber** y define como burocracia, indica que debe estar formada por profesionales en la materia, este modelo debe ser el ideal para sobrellevar las actividades del Estado, pero no es así, la

verdad es que difícilmente encontraremos en este nivel de gobierno a profesionales que entiendan la razón de ser de la organización y los grados de jerarquías que deben existir, girando alrededor de un núcleo. El problema radica en la incapacidad de los funcionarios, la mayoría de veces son electos por usos y costumbres en las comunidades, y este es el caso también de el municipio de San Lorenzo Chiautzingo, las juntas auxiliares proponen a sus regidores por los meritos que tengan en el pueblo, dejando a un lado la preparación de los mismos, al integrar las planillas con el presidente municipal y regidores no se prevén estas cuestiones.

Como anteriormente menciono no es necesario que sean profesionales en la materia, pero si se pueden capacitar a los servidores públicos apoyándose en los manuales que existen en la materia. Debe ser un factor esencial en la administración estratégica para la elaboración de planes de trabajo y el planteamiento de objetivos y metas a largo plazo, tomando en cuenta a la misión y visión de la organización.

2.2.5. Falta de vocación de los servidores públicos.

El reglamento más importante en el nivel municipal es el Bando de Policía y Buen Gobierno, este documento en el municipio de Chiautzingo es el más importante, además de lo señalado en el artículo 79 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla: “Los Bandos de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicio de las facultades y obligaciones que esta ley confiere a los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia; y deberán respetar los derechos humanos consagrados en el orden jurídico mexicano”. Los regidores los han consultado de manera general sin leer estas disposiciones por completo para saber sus facultades, esto según una entrevista con el Presidente Municipal en turno, Lic. Gerardo Hernández Guzmán (2008-2011), esto es consecuencia de la falta de interés de los regidores, así como la falta de vocación de los mismos, pues no se cuenta con la responsabilidad de servir a la comunidad y por tanto no se es apto para desempeñar los cargos

municipales. La vocación debe de ser inducida hacia los aspirantes a los cargos, para eso se pueden auxiliar de manuales como el publicado en 2007 que tiene por título; **6 pasos. Para organizar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las administraciones municipales**, como una primera edición por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Este manual, es un compendio de algunos temas que son de suma importancia para el desarrollo óptimo de la gestión municipal, a continuación los enlisto, pues más adelante los abordaré para acercarlos y aplicarlos al caso concreto de Chiautzingo.

Paso 1: Definir la misión y los objetivos de la organización.

Paso 2: Elaborar el organigrama funcional y un organigrama ocupacional.

Paso 3: Análisis y descripción de puestos.

Paso 4: El proceso de inducción y el sistema de capacitación.

El manual fue creado con la finalidad de orientar al Presidente Municipal, a que cuente con auxiliares para las tareas encomendadas y de este modo colaboren en su totalidad conociendo e identificando el rumbo de la organización. Está claro que los municipios más exitosos son los que cuentan con personal capacitado y le dan mucha importancia a la contratación del personal adecuado para desarrollar y asegurar el cumplimiento óptimo de las tareas realizadas por los trabajadores del Ayuntamiento. El factor humano debe ser pieza clave en el planteamiento de los objetivos, así todos sabrán el rumbo y la gestión será eficiente y eficaz. El contar con el personal adecuado logrará el éxito de los retos cotidianos y al cumplimiento de los planes formulados.

2.2.6. Proyección a mediano y largo plazo de la administración.

La proyección que se emplea en los planes y estrategias de los ayuntamientos no tienen una visualización a largo plazo, los problemas únicamente se quieren paliar mediante la utilización de los recursos del presupuesto, pero no buscan

resolverlos o por lo menos dejar las posibles soluciones a los gobiernos que vengan, sólo se busca tapar el hoyo por su periodo. Los objetivos no son claros, no se conocen y es una realidad que en algunos casos ni siquiera existen, por ende no saben qué rumbo tomar. A lo único que se concretan es a gastarse los recursos económicos asignados al municipio sin tener la más mínima orientación a dar soluciones de la problemática del mismo.

Para poder planear y llevar a cabo un plan de trabajo es necesario contar con instrumentos que den una racionalidad política y administrativa para dar respuestas a algunas preguntas que surgen al implementar la planeación, esto en su conjunto ayudará a poder desarrollar una administración con objetivos y estrategias. Las preguntas son las siguientes, y se las deben hacer al menos el Presidente Municipal y los Regidores para inducir a los demás trabajadores de la organización municipal:

- 1.- ¿Qué vamos a hacer?
- 2.- ¿Hacia dónde queremos encaminarnos?
- 3.- ¿Quiénes son responsables de la conducción de los diferentes procesos?
- 4.- ¿Cuál es nuestra estrategia de desarrollo?

Las interrogantes son de gran utilidad y vienen impresos en el Manual de Información Básica sobre Administración y Gobierno Municipal, publicado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en 2007, son documentos que genera la Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local.

Esta orientación de elaborar un plan de trabajo, debe ser considerado a mediano y largo plazo, no debe ser enfocado para un periodo de gobierno. Los problemas y las necesidades del gobierno no son abordadas con metas y objetivos que puedan empezar a contrarrestar los problemas desde la raíz, no se plantean una visión como organización a mediano y largo plazo, lo que importa es sólo su periodo y no existe el estudio para la implementación de las políticas públicas necesarias para la distribución de los recursos hacia los sectores que realmente lo necesitan.

Es de suma importancia que la misión y visión de esta institución sea conocida y entendida entre los servidores públicos, de esta manera todos sabrán qué rumbo tomar, haciendo una analogía con el vuelo de los patos, en el aspecto organizacional; cuando se cansa el líder, los demás saben para dónde ir y qué rumbo tomar. Faltan servidores capaces de tomar decisiones y ejecutarlas. Es cierto que en una organización deben existir grados de jerarquía, pero no más de los necesarios para el crecimiento y desarrollo óptimo de un equipo de trabajo.

En el proceso actual del municipio es complicado que se puedan llevar a cabo estos elementos tratados en este trabajo, no es imposible, pero se necesita tener voluntad política para crear acuerdos y trabajar para el bien común y no únicamente para el bien particular, no existe una visualización de la organización a mediano y largo plazo, ese es un factor que impide el desarrollo, con planes y administración estratégica, no basta con que lo menciones en artículo 114 de la Ley Orgánica a cerca del consejo de planeación municipal, formalmente debería existir, eso ordena la Ley. La importancia de las estrategias es la visualización del futuro y el desarrollo municipal y que se elabore para ponerse en práctica.

2.2.7. Corrupción en los servidores públicos municipales.

En cualquier nivel de gobierno este mal es constante, pero parece ser que en el nivel municipal ya se convirtió en un cáncer permanente, como consecuencia a no ponerse la camiseta con la institución, y al no conocer los objetivos, las metas y las responsabilidades de la organización, es que aparece este mal. Los Regidores, Síndicos y Presidente Municipal procuran obtener beneficio propio, dejando a un lado las necesidades de la población. El caso de San Lorenzo Chiautzingo no es la excepción, a través de las administraciones que pasan dejan mucho que desear.

En el caso particular de Chiautzingo en el año 2005 se rompió el pacto que existía para llegar a ocupar los cargos de la administración. Entre las juntas auxiliares se proponía a los candidatos y se les apoyaba. Cuando se tomaba la

determinación por uno era un ordenamiento obligación y las juntas auxiliares cumplir y respetarlo. De este modo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se consolidaba y Los representantes electos pertenecían a la población. Se pedía que tuvieran meritos y sobre todo en el desempeño de cargos públicos, así las cinco juntas auxiliares estaban de acuerdo y no existían inconformidades en ese tenor.

Actualmente en el proceso electoral del año pasado (2010), se compitió en elecciones internas de los partidos y a la elección se presentaron candidatos de todos los partidos, hoy por hoy ya no existe ese pacto y cada junta auxiliar pelea por obtener un cargo. Existe un común denominador en todas, ya no importa el tener meritos o no, solamente son propuestas con el objetivo de ganar, no importa que sean inexpertos en la materia, esta es la causa de que al llegar a ocupar los cargos no se desempeñen de la mejor manera.

A partir del año 2005 hubo fuerzas políticas que como el Partido Acción Nacional (PAN) que cobraron fuerza y crearon divisiones entre los habitantes del municipio, fue así como llego a la Presidencia Municipal el primer candidato de Acción Nacional, el C. Abraham Pérez Núñez (2005-2008), de esta manera se generó la intromisión de Partidos Políticos alternos.

Los intereses particulares se han puesto de manifiesto, se busca gestionar los apoyos de los programas para beneficiar a los familiares y amigos, en San Lorenzo Chiautzingo el descontento de la gente ya es muy considerable, no se puede seguir trabajando de esta manera cuando existen problemas que no se abordan para resolver; una vez más se repite la historia y de ganar cualquiera de los partidos y sus candidatos no se puede decir que sea una democracia cuando la gente no conoce a quienes pretenden ser sus representantes, más en este nivel de gobierno que es en el cual interactúa de manera directa el gobierno con la población. El problema de la corrupción debe ser abordado de manera profesional y una propuesta es contemplar a la gente que entienda el significado de ser servidor público, es importante poner énfasis en los recursos humanos.

2.3. Pérdida de credibilidad en los gobernantes.

La falta de vocación de servicio ha generado gobernar para unos cuantos, esto es en los tres niveles de gobierno, desgraciadamente los servidores públicos carecen de la credibilidad de la gente, la sociedad ha dejado de confiar en el gobierno de manera general, ya no le importa observar si el trabajo de algunos es bueno, el resentimiento de la sociedad hacia la élite política se torna cada día más, pues no es congruente la actitud y la posición que adoptan frente a las necesidades del mundo actual. El Estado es el encargado de establecer el orden social en su población, esta es una de sus justificaciones frente a la población, el poder de coacción de este ente de poder le da la facultad para estar por encima de los demás elementos del sistema político mexicano. La carencia de credibilidad de los gobernantes impide el interés de la población hacia su gobierno y sus servidores públicos, en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. En el nivel municipal, en los catalogados como urbanos y rurales, las necesidades crecen día a día, en el año pasado (2010) fue complicado convencer a la sociedad de votar y creer en la democracia como medio de gobierno, las rupturas y disputas entre los diversos actores en la política originan la pérdida de credibilidad y certeza el sistema de gobierno, no es posible hablar de democracia cuando ni siquiera se tiene la seguridad de que el resultado de una elección se respete y el gobierno sea ocupado por quienes el pueblo eligió mediante su voto.

Todos los medios de comunicación han evidenciado a los funcionarios corruptos además crean un ambiente de incertidumbre, tal vez sea el principio de un estallido social, el cual se manifiesta con el aumento en los índices de la delincuencia y la constante movilización social. Estos factores son la muestra constante del descontento que prevalece, sin importar los colores del gobierno en turno, en cualquier nivel de gobierno, se debe empezar a producir esa confianza que debería existir en los encargados de sobrellevar a la sociedad, supuestamente a quienes nosotros elegimos vía sufragio. La pérdida de credibilidad es factor clave que impide el desarrollo del país en varios sectores, el político es de los más dañados, debe encontrarse a servidores que vivan

para la política y no de la política, esa será la manera de recobrar la confianza en este ámbito.

2.3.1. Inmediatez en los periodos de gobierno municipal.

Si bien es cierto que en algunos municipios del país existen reglamentos actualizados, en la mayoría no, luego entonces los servidores públicos en este nivel de gobierno desconocen sus responsabilidades que por ley les corresponden desempeñar. Lo importante de este asunto es que no es posible sentir la responsabilidad y el sentido de responsabilidad, esto sumado a la inmediatez en la permanencia en el gobierno municipal. Cuando de verdad llega a desempeñar el cargo de presidente y tiene las mejores intenciones para trabajar y distribuir el presupuesto se ve truncado por los males que perduran dentro de esta organización.

Son sólo tres años que para llevar a cabo su gestión por ende no es posible aplicar todas las actividades consideradas al principio de la misma. En el primer año trata de ubicar a los regidores en sus responsabilidades, en otras palabras es para ajustarse a sus labores, en el segundo año se trabaja adecuadamente, y en el tercero solo se preocupan por ya empacar sus cosas y preparar su futuro, en algunos casos por aspirar a un cargo más alto, la mayoría de las veces no lo logran, lo que acarrea una corrupción por obtener recursos para garantizar su porvenir, lo último que les importa es salvaguardar los intereses de la comunidad.

En este sentido vale la pena hacer énfasis en un enfoque de lo que debe ser la misión, se plantea como una declaración de la misión de cualquier institución, el autor *Timothy Foster*, la define de la siguiente manera, “ la ambición que define el éxito y establece las reglas básicas por las cuales una empresa o institución específica alcanzará dicho éxito : la descripción de la intención ejecutiva respecto al futuro de una organización, expresada en términos de aspiraciones “,³⁶ esto es lo que significa la misión, que diferente sería si se tuviera presente en todo momento en la organización pública. La verdad es que

³⁶ Citado por Alejandro Oropeza López, *La Evaluación de la Función Pública en México*, México, 2005, Edit, Plaza y Valdés, pág, 65.

no existe tal óptica por parte de los servidores públicos, después de todo la planeación solo sirve para proveer las decisiones, pero no es garantía de tomar las correctas.

2.3.2. Ética congruente de los servidores públicos.

Actualmente para llevar a cabo el proceso administrativo de la administración pública, se deben considerar todos los escenarios posibles, pero dos de las ópticas más importantes son la inestabilidad e incertidumbre: la política y la económica.³⁷ Toda la problemática a la que se enfrenta el sistema político mexicano es preocupante, reflejo fiel de esto es cuando se presentan de manera diaria casos de corrupción. Sin duda alguna vez lo hemos enfrentado donde se nos trata de extorsionar, esta imagen es la que se tiene del gobierno, de corrupción, como cuando alguien va a realizar un trámite, los obstáculos para realizarlo son numerosos.

En el gobierno municipal no es la excepción, en este nivel de gobierno los casos son más comunes, el caso particular de San Lorenzo Chiautzingo la falta de vocación y la inmediatez del gobierno generan factores negativos que impiden el desarrollo, en la mayoría de los casos cuando aspiran a ocupar esos cargos de presidente municipal, regidores o síndicos, surgen propuestas en campaña que sustentan su ética y vocación de servicio, pero no son congruentes cuando los ocupan, al llegar a ocupar los cargos se olvidan en absoluto de las propuestas, solo interesa el bien de su partido político; no debería ser así. Si se capacitara a los servidores públicos, sabrían al menos la razón por la cual están en ese cargo y para que, no solamente para percibir un salario y permanecer en el cargo tres años, esa es la posición de la mayoría, si todos tuvieran presente esta situación de lo que representa ser servidores públicos, el panorama será distinto al que actualmente observamos. Es necesario contar con líderes en esta administración que transmitan la importancia de ser empleados del pueblo y para el pueblo.

³⁷ Juan Rosales Núñez, Gerencia Pública, México, 2004, Edit, Gernika, pág, 111.

2.3.3. Falta de oportunidades.

La brevedad en los periodos de tres años gobierno municipal, genera corrupción, debido a que no existen oportunidades de crecimiento para todos los sectores, entonces cuando llegan a ocupar cargos en el ayuntamiento, todos tratan de beneficiarse, dejando a un lado el servicio, por el cual están en él.

En el primer año de gobierno conocen, en el segundo trabajan y en el tercero preparan su futuro, esta es la realidad, porque no hay otros medios para el desarrollo a corto plazo. La falta de empleos es otro factor importante, al no tener medios para sostenerse de manera digna, tratan de aprovechar cuanto sea posible y sacar el mayor provecho de su cargo.

En el 2009 fuimos testigos de la crisis económica que sufrió el país, los miles de despidos mermaron el flujo de los mercados, eso aunado a la pérdida de remesas hacia México de Estados Unidos, iniciaron un descenso en la economía, todos estos factores se conjugaron para impedir el desarrollo óptimo. Tras estas vicisitudes el gobierno federal implementó medidas y recortes en los presupuestos de algunos sectores, incluso se planteó la desaparición de algunas secretarías de estado. El panorama actual es muy desalentador, las rupturas políticas y la falta de voluntad política influyen de manera directa en la sociedad, tras la falta de oportunidades de desarrollo se presentaron algunas en el proceso electoral pasado (2010), en estas se trataron de colocar cuantos fuerón posibles, finalmente solo son tres años, es preocupante que la mentalidad de los aspirantes a ocupar estos cargos municipales mantengan esa mentalidad, es una ruptura del deber ser.

La propuesta de este trabajo es elaborar un plan y que la administración pública de Chiautzingo tenga una administración estratégica, tomando en cuenta su misión y visión a mediano y largo plazo, que se gobierne para el pueblo, que esta propuesta de trabajo se quede, aunque los periodos de gobierno pasen, eso es el tema para elaborar y ojalá se pueda tomar en cuenta, este es el objetivo de mi propuesta, la capacitación de los elementos del gobierno municipal, de esta manera sabrán donde están parados y que se

espera de ellos, no solamente cobrar un cheque y ayudarse a sí mismos y a sus familiares.

CAPÍTULO III

PRONÓSTICO

3.1. Elementos FODA en San Lorenzo Chiautzingo, Puebla.

La ley causa y efecto tiene un carácter universal, en este trabajo ya hablé de un diagnóstico, estas son las causas del problema, por lo tanto para identificar las consecuencias es necesario plantear un pronóstico, este es un factor importante que influye en la ruptura del deber ser.

“En un principio se argumentaba que la planeación estratégica no era susceptible de ser aplicada a la actividad gubernamental, puesto que se identificaba más bien con las actividades propias en el ámbito privado, donde la ejecución de las actividades son distintas a las de una institución pública. La aplicación del análisis de FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) sirve para establecer la visión, la misión, los objetivos estratégicos y los escenarios, vinculados estrechamente a los valores de la organización; requiriendo además del establecimiento de liderazgo para la realización de los proyectos y un enfoque al cliente, así como el diseño de un sistema de indicadores y registro de procesos clave que permitieran observar los avances y la obtención de resultados”.³⁸

Este enfoque del autor Alejandro Oropeza López permite apreciar la posición que existía para la planeación, estos elementos y el enfoque empresarial que tiene es muy importante en este sector, la verdad es que si se analiza el sector público y se hace una diferenciación con el privado, encontramos muchas diferencias, además del factor más importante, el que determina las ganancias para el sector privado, en el sector público no se puede trabajar para generar ganancias, únicamente se debe trabajar para satisfacer necesidades de carácter común.

El tema de la planeación estratégica es un factor determinante en las administraciones en países desarrollados y en vías de desarrollo, pero la gran

³⁸ Alejandro Oropeza López, “La evaluación de la función pública en México, México, 2005, Edit, Plaza y Valdés, pág, 63.

magnitud del concepto llevó consigo la atracción de un nuevo concepto; La Administración Estratégica, pero esa será la propuesta para dar mis respuestas a las interrogantes de este trabajo.

En toda organización e Institución es necesario que se tengan presentes y sobre todo que se conozcan los factores que tenemos a favor y en contra para lograr su desarrollo, para el caso particular de Chiautzingo, contamos con una lista de los elementos que pueden ayudar a la planeación correcta para lograr una administración con estrategias, y que no sólo se considere a la planeación como una formalidad y para cubrir un requisito legal, si se conocen las fortalezas y debilidades de la organización se puede planear y actuar de acuerdo a los recursos con los que se cuenta dentro y fuera de la organización.

En México como en los países de América Latina se implementa la planeación basada en presupuesto por programas, esta herramienta de trabajo para los gobiernos, tiene auge en la segunda mitad del siglo XX, gracias al impulso realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, después de considerarse y resaltarse la importancia que tiene en el sector público como el factor principal para el desarrollo económico. Este es un ejemplo de la importancia que tienen las decisiones de los gobiernos en cualquier nivel, si se conoce con que se cuenta y con que no, sería más probable que se implementaran los recursos en programas que atiendan a los sectores más necesitados.

Para este tema también se hace referencia a lo referente a la programación, ya que para implementar y destinar recursos a atender un sector de la sociedad, es básico hacer mención del proceso bajo el que se lleva a cabo; La programación se realiza por dentro del poder ejecutivo en medio de un proceso que abarca cuatro etapas y que las plasmo en esta lista:

- a) Formulación de programas,
- b) discusión y aprobación,
- c) ejecución, y
- d) control y evaluación de los resultados.³⁹

³⁹ Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, pp. 47-48.

Es una prioridad que los gobiernos municipales se centren en las fortalezas y en las carencias que tienen, desde un punto de vista personal se deben unificar y realizar las planeaciones y administrar bajo un criterio uniforme, apegado a la Ley y sobre todo que sea encaminado a resolver problemas, dejando a un lado los colores de su partido y tomando en cuenta que el bienestar común debe estar por encima de los partidos políticos, pero sobre todo, saber donde se está parado y saber con qué se cuenta.

3.1.1. Análisis FODA.

Institución	Ayuntamiento del Municipio de San Lorenzo Chiautzingo
I.FORTALEZAS	
F1.	Alto índice en las actividades relacionadas a la agricultura
Las actividades relacionadas a la agricultura han logrado un desarrollo muy importante en las juntas auxiliares.	
F2.	Tres de las juntas auxiliares se dedican al cultivo de rosas en invernadero, además de producir otras flores.
El cultivo de rosas en invernadero en las juntas auxiliares es la principal fuente de ingresos.	
F3.	Un porcentaje importante de pobladores se dedican a la crianza de animales
En las comunidades de Chiautzingo también se crían animales, es una actividad redituable.	
F4.	Cada una de las juntas auxiliares cuenta con un centro de salud.
Con la creación de los centros de salud en las juntas auxiliares de ha disminuido el índice de mortalidad.	
F5.	Acceso a el nivel básico de educación en forma considerable
En las comunidades del municipio se cuenta con preescolar, primaria y secundaria, en la cabecera municipal ya existe nivel medio superior.	
F6.	Puebla ocupa el quinto lugar en la distribución del ramo 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
Puebla está por debajo de Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz, es una fortaleza para invertir.	

II. DEBILIDADES	
D1.	Incapacidad de los regidores para el desarrollo de sus funciones
Falta de vocación de servicio en los servidores públicos municipales debido a la inmediatez.	
D2.	Insuficiencia de los recursos con los que cuenta para sus obligaciones
Las demandas de la población se acrecientan y es necesario distribuir los recursos con eficiencia.	
D3.	Existe un favoritismo político en el ayuntamiento de Chiautzingo
Los gobiernos deben estar por encima de los partidos políticos y estar dispuestos a gobernar para el bien común.	
D4.	Falta de participación ciudadana en la toma de decisiones del ayuntamiento
La mayoría de veces los apoyos que llegan para el municipio no se dan a conocer de manera abierta para la gente de las comunidades, no existe la comunicación adecuada.	
D5.	Inmediatez en los periodos de gobierno
No es posible realizar todos los objetivos de la institución en tan poco tiempo.	

III. OPORTUNIDADES.	
O1.	Implementación de tecnología en las actividades de floricultura
Debe aumentarse la competitividad en el mercado utilizando tecnología moderna en los cultivos.	
O2.	Organización en la población para coordinar los programas de vivienda digna
También es necesario que se incremente la calidad de vida de la gente con comités para coordinar programas.	
O3.	Gobernar mediante un sistema de administración estratégica
De esta manera se identifican los sectores más vulnerables para incrementar la competitividad.	
O4.	Buscar convenios para capacitar a los funcionario públicos en turno
Establecer cursos el línea o presenciales con las instituciones locales y federales.	
O5.	Establecer convenios con empresas proveedoras de tecnología a bajo costo
Comprar equipo tecnológico por mayoreo a bajo costo y proporcionárselos a los productores.	
O6.	Coordinar a la delegación de SAGARPA en Puebla con el regidor de agricultura y las comunidades
Dar a conocer a la población todos los programas del gobierno estatal y federal para el municipio.	

IV. AMENAZAS.	
A1.	Densidad de población e insuficiencia de empleos
No se están creando empleos con los programas del gobierno federal y estatal.	
A2.	Migración interna y externa
Con la ley aprobada en el Estado de Arizona comenzó el regreso de migrantes poblanos al municipio, regresan al no encontrar empleo redituables.	

3.1.2. Resumen del análisis FODA.

Institución	Ayuntamiento del Municipio de San Lorenzo Chiautzingo.	
I. Fortalezas.	II. Debilidades.	
<p>F1- Alto índice en las actividades relacionadas a la agricultura.</p> <p>F2- Tres de las juntas auxiliares se dedican al cultivo de rosas en invernadero, además de producir otras flores.</p> <p>F3- Un porcentaje importante de pobladores se dedican a la crianza de animales</p> <p>F4- Acceso a el nivel básico de educación en forma considerable.</p> <p>F5- Cada una de las juntas auxiliares cuenta con un centro de salud.</p> <p>F6- Puebla ocupa el quinto lugar en la distribución del ramo 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.</p>	<p>D1- Incapacidad de los regidores para el desarrollo de sus funciones.</p> <p>D2- Insuficiencia de los recursos con los que cuenta para sus obligaciones.</p> <p>D3- Existe un favoritismo político en el ayuntamiento de Chiautzingo.</p> <p>D4- Falta de participación ciudadana en la toma de decisiones del ayuntamiento.</p> <p>D5- Inmediatez en los periodos de gobierno.</p>	
III. Oportunidades.	IV. Amenazas.	
<p>O1- Implementación de tecnología en las actividades de floricultura.</p> <p>O2- Organización en la población para coordinar los programas de vivienda digna.</p> <p>O3- Gobernar mediante un sistema de administración estratégica.</p> <p>O4- Buscar convenios para capacitar a los funcionario públicos en turno.</p> <p>O5- Establecer convenios con empresas proveedoras de tecnología a bajo costo.</p> <p>O6- Coordinar a la delegación de SAGARPA en Puebla con el regidor de agricultura y las comunidades.</p>	<p>A1- Densidad de población e insuficiencia de empleos.</p> <p>A2- Migración interna y externa.</p>	

Fuente de elaboración: Metodología para el análisis FODA, Instituto Politécnico Nacional, Secretaría Técnica, Dirección de Planeación y Organización, 2002.

3.2. Sistema de Administración Estratégica.

Al hablar sobre los indicadores estratégicos, se toma en cuenta la posición de un autor que habló de ello en términos de Presupuesto de Egresos de la Federación, Chávez Presa realiza la siguiente observación:

“Los indicadores miden el logro de los objetivos de los programas sectoriales y especiales y algunas actividades institucionales. Proporcionan información acerca de los resultados obtenidos respecto a los desafíos establecidos en la planeación de mediano plazo. Se utilizan en el proceso presupuestario para la concertación de las estructuras programáticas. Los indicadores estratégicos aparecen en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para conocimiento de la sociedad y sus representantes. Los responsables del cumplimiento de los indicadores estratégicos son los titulares de las dependencias y las entidades.

...evaluar la información proveniente de ellos debe corresponder a la Cámara de Diputados y a los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal”.⁴⁰

La Administración Estratégica debe enfocarse en perseguir información, en una organización pública se requiere la búsqueda de todas las ideas que puedan aportar alguna innovación en cada etapa del proceso para elaborar el plan y llevarlo a cabo mediante los administradores, claro basándose en el contexto histórico de su entorno, y analizando los aspectos FODA, aspectos considerados al principio del capítulo. Según Alejandro Oropeza, en su obra la Evaluación de la Función Pública, propone buscar patrones de información para guiarse, la información que se encuentra en cada uno de los pasos de este proceso debe ser sintetizada, de esta manera será posible formar un grupo de administradores quienes tengan la capacidad para seleccionar y ejecutar cada uno de los pasos en los cuales se basa mi proyecto y que más adelante, en el siguiente capítulo planteo mi estudio de caso en San Lorenzo

⁴⁰ Citado por Alejandro Oropeza López en su obra, “La Evaluación de la Función Pública en México”, México, 2005, Edit, Plaza y Valdés, pág, 74.

Chiautzingo. El grupo de administradores tendrá la capacidad para identificar y seleccionar ideas de entre las generalizaciones, el único objetivo de ello es dar un enfoque a la siguiente etapa del proceso, pero en seguida menciono los dos procesos que cumplen los indicadores estratégicos planteadas por este autor.

Tomando en cuenta que el gobierno municipal como primer medio de interacción directa entre el gobierno y la sociedad, es necesario darle un enfoque a este tema como organización que realiza actividades a favor de la comunidad. Los procesos de los que habla son los siguientes, y de acuerdo a su propuesta estos son los dos procesos.

“Descriptivo: Aportar información sobre una situación determinada o el estado de un sistema y su evaluación en el tiempo.

Valorativo: Apremiar los efectos provocados por una actuación e integrar un valor agregado”.⁴¹

Los objetivos de llevar a cabo una planeación para aplicarse en un sistema de administración estratégica son producir información que pueda revelar el verdadero desempeño de las instituciones además de verificar el cumplimiento de objetivos y resultados, esta propuesta va de la mano con la verificación para que no haya desviaciones en los objetivos primarios establecidos desde el principio, con el manejo de indicadores del cumplimiento y la evaluación de resultados se podrá saber si se marcha por el camino correcto o es necesario corregir algunos elementos de la administración, el cumplimiento de los compromisos concretos es necesario en las organizaciones públicas, todos estos elementos van unidos entre sí, nos competen a todos ya que día a día la sociedad se vuelve más demandante de servicios y exige cuentas claras sobre lo que se gasta y cuanto se gasta, con una sociedad más informada y cansada de todos los problemas que persisten en los tres niveles de gobierno, es necesario coordinar esfuerzos. De esta manera se puede comenzar por el primer nivel, es en el ámbito municipal en el que se deben optimizar los recursos para lograr la asociación de los conceptos de eficacia, eficiencia,

⁴¹ Idem, pág. 74.

calidad, además del camino que tomen las políticas gubernamentales, con el objetivo de prestar los servicios públicos necesarios para el mejor aprovechamiento de la comunidad, dejando a un lado todas las vicisitudes que surgen en el ámbito político del país.

3.2.1. Sistema de Planeación en México.

El desarrollo y la realización de proyectos incorpora procesos e información para dirigir y lograr objetivos de la Administración Pública enfocados al beneficio colectivo, pasa en todos los sectores de la sociedad, pero el tema de estudio de este trabajo es hacer énfasis en el sector público. En las organizaciones públicas en cualquier orden de gobierno es indispensable planear y ejecutar, además de dar seguimiento a lo que son las bases para un gobierno eficiente y eficaz.

Los orígenes de la reestructuración en todo el órgano gubernamental mexicano surgen desde el término del periodo revolucionario, en este periodo comienzan a darse bases institucionales para crear una estructura de gobierno que organizara la economía del país, así como la sociedad y el sistema político, el cual sufría una crisis que impedía la organización del sistema de gobierno. Los antecedentes del sistema de planeación son extensos y se vieron frenados en esta etapa por la crisis mundial de 1929 y que ante las dificultades que se presentaban fue necesario crear el primer instrumento en la materia, la Ley sobre Planeación General de la República, creada en 1930, además fue uno de los primeros intentos de planeación en el mundo.⁴² Para la época en la que se presentaba la necesidad de organizar el sistema el proyecto fue muy ambicioso, incluso planteaba la posibilidad de crear una normatividad de la planeación. La Ley de Planeación de 1930, tuvo como principal objetivo hacer un inventario a gran escala de los recursos naturales de México, además de reorganizar la actividad económica, así como coordinar las actividades del sector público.⁴³

⁴² Poder Ejecutivo Federal, México, Ley sobre Planeación General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1930.

⁴³ Alejandro Oropeza López, "La Evaluación de la Función Pública en México", México, 2005, Edit Plaza y Valdés, pa.

El objetivo de la ley es en todo momento organizar y reorientar a los sectores más dañados en esa época, basta con citar los dos primeros artículos:

Artículo I. De la Planeación

La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Artículo II.

Para lograr el objeto a que se refiere el artículo anterior, se procederá a la formación del “Plano Nacional de México” y sus especificaciones complementarias. Este plano estará constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados en el artículo anterior y que tendrán por objeto regular el desarrollo armónico del país.

Considerando los antecedentes y las innumerables reformas que han existido en México no es posible poder elaborar una visión a largo plazo, debido a que existe una total ruptura ocasionada por la falta de acuerdos en los niveles de gobierno. Desde las épocas pos revolucionarias era necesario elaborar un sistema que regulara toda la actividad gubernamental, posteriormente ya existe otro antecedente importante con la creación del plan sexenal de gobierno 1934 – 1940, el cual proporciona una nueva visión, en el se ven reflejadas las demandas de la sociedad en esos momentos, a partir de ese año es cuando se puede definir una estrategia clara para cumplir con las obligaciones que tiene encomendadas el gobierno. La visión a largo plazo constituye un factor único para llevar a cabo las estrategias encaminadas a la creación, cumplimiento y evaluación de las tareas de el brazo ejecutor del Estado. Gobierno y Estado se justifican mediante a las tareas que le son encomendadas en beneficio de la comunidad, el beneficio común, la necesidad de trabajar de la manera correcta

depende de la buena estrategia que se diseñe en el proceso de creación y aplicación de todas las políticas que debe cumplir, vía la administración pública.

3.2.2. Sistema de mejora continua a nivel municipal.

La intención es dejar en claro, que se debe gobernar para servir al pueblo, pues es esa la justificación del Estado y de todos sus órganos ejecutores, no es posible establecer parámetros de trabajo donde no existe la proyección a mediano y largo plazo, ese el tema principal, debe existir una conjunción entre lo que es la planeación y la administración estratégica, no basta sólo con elaborar un plan, es necesario que se lleve a cabo y que se pueda medir, el objetivo es que debe de quedarse esta metodología para trabajar, independientemente del partido que llegará a ocupar dichos cargos. Este planteamiento traerá consigo mejores resultados.

Estas propuestas cobran importancia cuando pasaron a ser parte de una administración estratégica para el ámbito público, la mejor manera de lograr una mejora continua depende de que se considere como un proceso colectivo orientado a la construcción de una imagen de futuro capaz de comprometer a la acción que le permita proveerle viabilidad, manteniendo un continuo proceso de aprendizaje.⁴⁴

El plan, los objetivos, las metas y las estrategias de administración deben perdurar y ser la base de los gobiernos locales, debería de existir una mejora continua en varios aspectos, uno de ellos es sin duda la capacitación a los servidores públicos, debe de contarse con una base, esta será la guía para el desempeño de sus funciones en los periodos de gobierno. El sistema de mejora continua es un aspecto de vital importancia para tomar un rumbo definitivo, en sentido positivo, pues es esa la intención de elaborar una propuesta para la administración local.

⁴⁴ Idem, pág, 66.

San Lorenzo Chiautzingo carece de un gobierno que viva para la política y no viva de la política, pues esa ha sido la preocupación y decepción de la comunidad en general, periodo con periodo se vienen gestando inconformidades de la población, cada gestión que pasa empeora la situación y que solo existe la proyección, pero de los representantes del pueblo, el objetivo de eso es aspirar a buscar un cargo más importante en el gobierno.

3.2.3. Una Administración Pública Municipal apartidista.

“Si en nombre del rey había dominado una parte reducida de la burguesía, ahora dominará la totalidad de la burguesía en nombre del pueblo.”

K. Marx, El dieciocho brumario de Luis Bonaparte.

Tras un año 2009 con dificultades inmensas para el país en general, en el ámbito político, social y económico, la verdad es que se obtuvieron resultados desastrosos con repercusiones en la sociedad pues se tornan en una amenaza manifiesta con las constantes olas de violencia en el país, problemas que aumentaron en cantidades importantes en el año pasado fueron el inicio de una disputa entre los diversos actores del sistema político mexicano, en el trasfondo de las descalificaciones y disputas entre los gobernantes se encontraba la construcción del escenario perfecto para enfrentar el 2010, año electoral en varios estados del país. Tal parece que solo importa ganar curules, ayuntamientos y gubernaturas para su partido, dejando a un lado el verdadero significado de la democracia, finalmente son los partidos quienes le dan a la sociedad a los candidatos y la población solamente los elige mediante el sufragio.

En este sentido vale la pena recordar que son empleados del pueblo, los recursos asignados y los mantiene mantienen con dinero de toda la nación, por tanto deben servir y realizar acciones para el bien común, pero en el gobierno municipal, en año electoral se torna muy difícil pues se gestan acres disputas por los Ayuntamientos, donde también influyen los gobiernos Estatales

en turno, situación que degrada nuestro sistema de elección popular, estoy seguro que lo único importante para las personas interesadas es llegar a la presidencia, y no la opinión de la gente, en el caso particular de Chiautzingo el candidato del Partido Revolucionario Institucional ya había ocupado ese cargo, pero vino una imposición, clara muestra de lo que sucede, situación que no debería de pasar.

Las administraciones del gobierno en los tres niveles son las responsables de sobrellevar y salvaguardar el orden dentro de la sociedad, en la realidad no es así, la falta de vocación es determinante para errar en la gestión y anteponer los colores de su partido antes del bien común. En un gobierno donde se descalifica a algún candidato de un partido distinto, donde sólo importa generar políticas que impresionen para mantenerse en el cargo, en el cual no exista una visión a mediano y largo plazo y por lo mismo no se gobierne para el partido, ese momento será cuando se pueda contemplar una administración pública municipal generadora de oportunidades, la cual atienda sectores que lo necesitan realmente para poder sobresalir.

En el contexto actual del país, es prioritario contar con un gobierno que esté por encima de los intereses de sus partidos, la coordinación requerida para solucionar problemas depende de los tres niveles de gobierno, si se lograra gobernar por encima de los partidos y dejando a un lado las diferencias entre éstos, el país tendría un panorama diferente a lo que se percibe actualmente, la ola de violencia y los índices de violencia son alarmantes, cada día escuchamos noticias relacionadas con secuestros, narcotráfico y enfrentamientos entre la delincuencia organizada y los elementos de seguridad pública, esta situación repercute en varios sectores de la sociedad, uno muy importante para comprender la magnitud del problema es el del turismo, escuchamos de los gobiernos de otros países recomendar a sus ciudadanos no viajar a México, debido a los enfrentamientos que se presentan cada día.

Se requiere de un gobierno que se preocupe por generar oportunidades y gobernar para la sociedad y no para su partido, para poder atender las demandas sociales. El logro de todas estas propuestas y el cumplimiento de los objetivos sólo serán posibles con una administración estratégica, la cual

plantee metas y objetivos, que no sea simplemente el planteamiento, también saber el camino para lograrlas, y en el caso de que se esté desviando de los objetivos iniciales, entonces recomponer el camino, pero esto sólo es posible cuando se cuenten con los elementos necesarios para el desarrollo de sus funciones, elementos como la vocación de servicio y la previa capacitación a los servidores públicos para explicarles el camino de la administración municipal, esto con el planteamiento de objetivos y metas, así como las estrategias y los sectores que ya se tienen contemplados, todo por encima del partido político al que representen.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA

4.1. Introducción al Plan Estratégico.

El objeto de estudio de este trabajo es el análisis de la administración del gobierno municipal, por ende el elaborar una propuesta que ayude al cumplimiento de sus obligaciones, conlleva a intervenir y hacer un estudio de el marco jurídico que lo rige o sustenta, de esta manera se puede tener la perspectiva para el estudio y elaborar una propuesta en la planeación del gobierno en turno, un punto básico para la propuesta es dejar claro que se puede gobernar por un periodo determinado, pero el plan de trabajo debe quedarse para que exista un seguimiento puntual del entorno y sus efectos que tengan que cumplirse y esperarse.

Desde la década de los sesenta se trató de impulsar el desarrollo del municipio, dándole facultades para poder descentralizar su administración, así como darle facultades para poder actuar de manera independiente, los cambios fueron trascendentales y se remontan a las reformas al artículo 115 Constitucional, la descentralización se centraba en los aspectos económicos, políticos y administrativos, el cambio político fue la base para fortalecer al municipio. Las reformas consistieron en la distribución de competencias entre el nivel de gobierno federal, estatal y municipal. El primer reglamento que regula al municipio es la Constitución Federal, es la norma fundamental del municipio, el segunda es la Constitución local y las leyes locales, por último son los reglamentos municipales, éstos facilitan el cumplimiento de las leyes locales y federales, ya que es la forma que tomará la administración municipal.

En los estudios y manuales que publica el INAFED desde su creación han servido para intentar fortalecer el gobierno municipal, mediante el estudio de las publicaciones tituladas: Información Básica sobre Administración y Gobierno Municipal, Manual para Transferencias Federales a los Municipios 2008, Agenda desde lo Local 2008 y Guía para el Buen Gobierno Municipal,

estos estudios relacionados al buen gobierno municipal, son una herramienta fundamental en este trabajo.

Basando el estudio en estos trabajos hacemos la jerarquización en materia municipal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de cada uno de los 31 Estados soberanos que forman la federación, legislación local; leyes orgánicas municipales, leyes de hacienda municipales, leyes anuales de ingresos y presupuestos de egresos municipales y , en sus caso otras leyes que sean dictadas por el Congreso Local de cada entidad federativa y reglamentos municipales expedidos por el Ayuntamiento de que se trate.

Partiendo del análisis del artículo 115 Constitucional es como empezará la propuesta para desarrollar el tema de estudio de este trabajo.

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, cito los incisos del artículo 115 Constitucional que desde mi punto de vista considero específicamente relacionados al Municipio:

I.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

En seguida se muestra el inciso correspondiente a nuestro tema de estudio, es el inciso que habla de los servicios públicos, de ahí partiremos para la propuesta de trabajo, elaborando un análisis interno de la organización de San Lorenzo Chiautzingo.

III.- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- 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 la Constitución: policía preventiva municipal y tránsito.
- i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera sin perjuicio constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

La Ley Orgánica del Estado de Puebla en el artículo 150 dice: El gasto municipal se ejercerá de acuerdo a lo que determine el Ayuntamiento, pero como mínimo deberá proveerse para lo siguiente:

- I.- Educación pública;
- II.- Seguridad pública;
- III.- Centros de salud pública y Centros de Readaptación Social;
- IV.- Gastos de conservación de edificios públicos;
- V.- Obras públicas de utilidad colectiva;
- VI.- Servicios públicos;
- VII.- Sueldos de servidores públicos del Ayuntamiento;
- VIII.- Aportaciones a Planes de Desarrollo Estatal, Regional o Municipal;
- IX.- Juntas Auxiliares;
- X.- Conservación y protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico; y
- XI.- Control de la fauna nociva.

Si pretendemos elaborar una propuesta de trabajo, la cual sirva para el desempeño óptimo de las obligaciones de la administración municipal será necesario plantear la base jurídica que obliga al cumplimiento de las mismas, una vez hecha la aclaración continuaremos con el análisis interno de la administración de Chiautzingo.

4.1.1. Coordinación en las Juntas Auxiliares.

En el gobierno es necesario contar con estructuras solidas para ejecutar todas las actividades que se tiene como responsabilidad, el factor humano dentro de las organizaciones es clave para el desarrollo de las funciones, en una organización entendida como un conjunto de elementos que interactúan y llevan a cabo una función para lograr metas y objetivos determinados de manera conjunta. La definición utilizada nos da a entender la importancia de una buena organización dentro del aparato gubernamental, vale la pena recordar la analogía del vuelo de los patos, ya que todos ellos saben hacia donde se quiere y en ese sentido, cuando no se encuentra el líder, los demás saben hacia donde ir y qué hacer.

En San Lorenzo Chiautzingo la organización debería ser factor importante para lograr una administración eficiente y eficaz, no es así, carece de la voluntad política y administrativa para el logro de los objetivos, si es que de verdad se tienen. En el pasado proceso electoral de 2010, fuimos testigos de la actitud que asumió el presidente en turno, durante toda la campaña él y sus regidores expresaron su preferencia hacia un candidato, apoyaron a los candidatos de su partido, pero eso no fue lo verdaderamente importante, el punto crucial se puso de manifiesto cuando los regidores en turno apoyaron a un candidato diferente al PRI, que era el que gobernaba hasta este periodo y era su partido. Fue una muestra de la mala organización y de la ruptura que existe entre los servidores públicos, en estos tiempos difíciles en los que la unidad es factor para el buen gobierno, y en los que se debe gobernar para todos y no para los de un color determinado.

En las juntas auxiliares que componen al municipio deberá existir una comunicación en buena medida para lograr enfrentar las necesidades de la

población, la óptica con la que debe abordarse la problemática comienza en el interior de la organización, debe existir en buena medida una preparación en lo referente al factor humano para lograr la eficacia y eficiencia. Será necesario inducir a los encargados del gobierno municipal, el objetivo de ello es enseñarles los valores, la misión, visión, metas y estrategias. Dentro de la organización dejar claro la relación existente con una Institución, entendida como las reglas del juego. En el Ayuntamiento se rigen por leyes y reglamentos, con esta característica se puede concebir como una institución, en la cual existen jerarquías de manera horizontal y vertical, pero que pasará si no está claro dentro de la misma, los resultados y consecuencias son las que ya planteamos, ineffectividad y corrupción, tan solo por mencionar algunos.

En este enfoque interno de la organización municipal de San Lorenzo Chiautzingo el factor humano es un elemento esencial, lo referente a la propuesta de trabajo en los planes estratégicos y operativos dependerán en buena medida para su efectividad de lo bien o lo mal que cada elemento de la organización desarrolle su trabajo. Dentro de la plantilla que llegará para éste periodo de gobierno que inicia en el 2011, será indispensable capacitar, inducir y verificar en todo momento el cumplimiento del personal con sus responsabilidades encomendadas, si se trabaja de manera conjunta y todos saben hacia donde se quiere ir, el factor humano se convierte en responsable y se enfrentaran las responsabilidades como una obligación y compromiso, lo que implica la efectividad y eficacia en la administración pública municipal de Chiautzingo.

4.1.2. Competitividad económica.

San Lorenzo Chiautzingo está conformado por cuatro juntas auxiliares y una cabecera municipal; San Juan Tetla, San Nicolás Zecalacoayan, San Antonio Tlaltenco y San Lorenzo, esta última cabecera municipal, en las cuatro juntas auxiliares como en la cabecera las actividades predominantes y con las cuales se sustenta la población son la agricultura, floricultura y ganadería, todas las actividades que se realizan se enfrentan a la voracidad de los mercados trasnacionales y con la importación de tantos productos como el frijol, maíz,

durazno, manzana, ciruela y rosas, todos éstos productos son la actividad económica predominante en las juntas auxiliares.

Ante un mercado globalizado que exige de manera diaria la capacidad para adaptarse a él, un control de calidad no cantidad, es necesario implementar nuevas tecnologías las cuales tienen un costo elevado y son prácticamente inalcanzables en la mayoría de los casos para los productores de Chiautzingo. La falta de recursos ha provocado los problemas que plantea el trabajo desde el principio, si existiera un vinculo estrecho entre el gobierno federal, estatal y municipal mediante el regidor de agricultura se podrían bajar todos los programas posibles en apoyo al campo, programas que ayuden a la realización de las actividades con el objetivo de poder competir en los mercado nacionales y por que no en los internacionales, vía exportación de productos, así se puede emplear a la población que tras la falta de apoyo abandona el país y emigra a el vecino país del norte.

Los mercados se están saturando y hacen falta recursos para llevar a cabo tecnologías para lograr una calidad en todos los productos para incorporarse y competir en el mercado. La pasada crisis económica en el año 2009 ha dejado infinidad de secuelas que afectan de manera directa al campo mexicano, en el año año 2010 fuimos testigos de el recorte de presupuesto que sufrió el Estado y concretamente el municipio, sabemos de la necesidad de trabajar en las campañas, con el objetivo de ganar la gubernatura y permanecer en el poder el Partido Revolucionario Institucional, aunque no fue así y ese recurso se desperdicio ya que en las pasadas elecciones fue electo mediante sufragio el Partido Acción Nacional. Situación que ocasionó un retroceso en general en todo Puebla.

4.1.3. Implementación de Tecnología.

En este aspecto, el referente a tecnología es necesario precisar los elemento y programas que hacen falta en las cuatro juntas auxiliares, el objetivo sigue siendo el mismo, la calidad en la producción de los productos para lograr competir en los mercados nacionales e internacionales, además de los factores

que son de igual manera importantes. En la producción productos agrícolas es necesario implementar invernaderos para la producción de flores, actividad predominante en las juntas auxiliares, este sector es vulnerable debido al cambio climático y la temporada invernal, la temperatura desciende en gran medida en estos meses del año, la mayoría de los productores están expuestos a perder grandes cantidades de inversión si no pueden sacar adelante su producción en esta temporada. Desgraciadamente los apoyos que han logrado gestionar mediante la (SAGARPA) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Delegación Puebla, no son suficientes, por el contrario se han vuelto un medio más para corrupción en la dependencia, se ha monopolizado y se vuelve cada día un medio para sacar provecho para unos cuantos, dejando a un lado la necesidad de los productores que realmente lo necesitan.

Es necesario crear un vinculo y una relación solida con las juntas auxiliares y el regidor de agricultura del ayuntamiento, de tal manera que se coordinen las autoridades auxiliares, municipales y estatales para gestionar los programas, deben distribuirse mediante autoridades locales, así se podría llegar un control para verificar el buen uso de ellos.

Los aspectos tecnológicos con los que cuenta el municipio y con los que debe realizar sus funciones son: patrullas, ambulancias, pipa, camión recolector de basura, motocicletas para los policías, caterpillar y todo el equipo de oficina como computadoras, copiadore e impresoras. Con ello debe realizar sus funciones, entonces teniendo tan pocos elementos y demasiadas obligaciones es determinante implementar un sistema de administración estratégica, con un plan operativo, además de llevar un control de todo lo que se pretende hacer en la ejecución de las actividades a realizar, dejando clara la importancia del factor humano como el capital principal para el logro de metas y objetivos basados en la estructura organizacional con la que se cuente, además de adaptarse al presupuesto con el cual se trabajará.

4.1.4. Inducción al Plan de Trabajo.

En San Lorenzo Chiautzingo existirá con esta propuesta un encargado de la capacitación del personal a cargo de la administración que verifique e imparta una inducción sobre los objetivos y metas planteadas para el gobierno entrante, así como el contenido del plan estratégico y operativo para lograr la administración estratégica; la etapa de verificación de la propuesta de trabajo se enfocará a la misión y visión que pretenda la organización, todo estrictamente apegado a derecho, así se contará con el soporte jurídico para todas las acciones de la administración, misión y visión. Esto se plantea en el paso número dos de la propuesta de trabajo, la visión determinará el estado en el cual la organización se ve a mediano y largo plazo, esto es el horizonte al cual se aspira llegar, la misión representa los objetivos de trabajo, las necesidades que se pretenden cumplir bajo los parámetros a los que se tiene que adaptar la organización para desarrollar sus obligaciones de la mejor manera.

La verificación de los aspectos anteriores serán responsabilidad de la inducción que existirá para todo el personal operativo de la administración pública de Chiautzingo, según el documento de la Secretaría de Gobernación Federal que lleva por título: **6 pasos. Para organizar, gestionar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las administraciones municipales**. Publicado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en el año 2007, que plantea los siguientes pasos para lograr la efectividad de los recursos humanos en las administraciones municipales: Definir la Misión y los objetivos de la organización, elaborar el organograma funcional y un organograma ocupacional, análisis y descripción de puestos, el proceso de inducción y el sistema de capacitación. Basada en el documento surge la propuesta de trabajo, de tal manera que sirva como un indicador de las fortalezas y debilidades con las que cuente el municipio materia de estudio.

4.2. Etapas del Proceso Administrativo.

El plan de trabajo para Chiautzingo se plantea con base en el análisis de las etapas del proceso administrativo, además de dar la definición de cada uno de ellos, en la administración hay cinco fases; planeación, organización, integración, dirección y control; es importante mencionar a cada uno de ellos antes el plan operativo. Al definir los valores, misión, visión, metas y estrategias, con la conjunción del plan estratégico y operativo se complementa la estrategia de trabajo de la organización, antes existió contradicción en la planeación y se afirmaba que posiblemente no serviría, ya que el entorno al que se enfrenta cualquier organización no es seguro y existen factores externos que no se pueden prever, pero al complementarse con la cuestión operativa el panorama es distinto y lo que si se prevé es la forma de hacerlo y no sólo la parte de qué hacer. Antes de definir los valores de la organización se analizan los pasos del proceso administrativo.

Para la planeación existe la definición de Antonio Fernández Arena, dice que la planeación se realiza al formular sistemas y procedimientos que reflejan los objetivos y metas de la administración. Un sistema debidamente planeado y utilizado, ayuda a obtener los mejores resultados con la menor inversión de tiempo y esfuerzo. Establece la secuela a seguir y reduce al mínimo las decisiones rutinarias efectuadas por ejecutivos.⁴⁵ Es el primer paso para comenzar a tratar el proceso administrativo.

Planeación. – Análisis interno y externo para definir la visión, misión, metas y la estrategia para lograrlo.

Organización.- Asignación de responsabilidades, así como contar con la autoridad requerida para el cumplimiento de las tareas competentes.

Integración.- En el proceso de integración se engloban todos los elementos con los cuales se trabajará en cualquier organización, los recursos materiales,

⁴⁵ Fernández Arena, J. Antonio, La Auditoria Administrativa, México, Edit, JUS, S.A, 1966, P.P 7-8.

económicos y humanos. Para San Lorenzo Chiautzingo en la propuesta de trabajo se consideran los datos arrojados en el presupuesto de egresos de la federación, además recordando que sólo es una propuesta de trabajo para el ejercicio administrativo, tal vez no se aplique, pero es una propuesta interesante desde el punto de vista personal.

En toda organización pública o privada es necesario contar con un líder, el cual sea la cabeza y dé el rumbo de la misma, empleando los recursos intelectuales y materiales para tomar las decisiones que ayuden al cumplimiento óptimo de las funciones de cada uno de los elementos que trabajan para ello.

José A. Fernández Arena plantea el concepto como la comprensión del mando y control. Mandar es dar órdenes y reglamentos para la realización de las operaciones.⁴⁶

Dirección.- Ser líderes para lograr la motivación de los miembros de la organización, dirigir y saber administrar.

Desde una definición etimológica, el concepto control, deriva del francés controlar. Tratándose de cuentas, examinarlas y censurarlas con autoridad suficiente para esto, formando juicio sobre ellas, ya aprobado, ya reprobándolas o corrigiendo y haciendo notar lo que no estuviere en la forma o modo debidos. Ver con cuidado y atención una cosa, leyéndola o examinándola para descubrir si es o no como debe ser, o si está o no en la forma y orden requerido por la ley o por las reglas de buena administración. Registrar, inscribir, marcar, confrontar.⁴⁷

Control.- Actividades de monitoreo de resultados reales y corrección de desviaciones en caso de ser necesario.⁴⁸

Estos pasos a seguir en cada una de las etapas del plan de trabajo, abarcan los requisitos que debe cumplir el proceso administrativo, materia de estudio

⁴⁶ Op.cit. pág, 8.

⁴⁷ Enciclopedia Universal Ilustrada. Madrid, Spasa-Calpe, S.A. 1958, Vol, 15, pág 262.

⁴⁸ MA. Guillermo Gaxiola, Planeación Estratégica (especial), 2006, presentación consultada en <http://www.slideshare.net/jcfdezmxestra/planeacin-estrategica>.

del trabajo realizado, así como también plantear una propuesta para la Administración Pública Municipal, que comenzará en el momento en que tomen posesión los servidores en turno. Cada organización se ajustará de la mejor manera al presupuesto con que se cuente, a partir de ahí se trabajará bajo objetivos y responsabilidades, las cuales serán un compromiso y representarán índices para medirla, en base a los resultados esperados y los que se obtengan.

4.3. Plan Estratégico.

Misión para el Ayuntamiento de Chiautzingo.

Somos empleados de la comunidad, servimos con honestidad, responsabilidad y respeto, pero sobre todo, asumimos el compromiso que representa el estar al frente de esta institución, con el objetivo de ayudar a los sectores más vulnerables de nuestras juntas auxiliares.

Visión para el Ayuntamiento de Chiautzingo.

Una Institución sólida y comprometida con las juntas auxiliares, respaldada por la confianza de la gente, impulsamos la participación de la gente, generamos la confianza, porque buscamos soluciones, no culpables.

Objetivos estratégicos.

- 1.- Cubrir el 80 % de proyectos agrícolas presentados por la población.
- 2.- Aumentar los índices de participación de la gente con el gobierno municipal.
- 3.- Dar seguimiento y administrar las participaciones de manera equitativa con las juntas auxiliares municipales.
- 4.- Adquirir equipo tecnológico para el sector agrícola en las juntas auxiliares, mediante convenios con proveedores para adquirirlos a bajo costo.
- 5.- Proteger a los sectores más vulnerables de la población, invirtiendo en actividades recreativas destinando recursos a programas culturales educativos.

6.- Fomentar el vínculo con las juntas auxiliares, con la población que exista un compromiso en conjunto con todos los actores del municipio.

7.- Invertir en las responsabilidades enmarcadas en el artículo 115 constitucional en todas las juntas auxiliares.

8.- Brindar atención ciudadana a la población con eficiencia y eficacia.

9.- Transmitir a la población confianza y garantizar el óptimo desarrollo de las obligaciones de los servidores públicos municipales.

10.- Atender las necesidades de las instituciones educativas de la cabecera municipal y las juntas auxiliares.

Definición de estrategias.

<p style="text-align: center;">Factores Externos</p> <p style="text-align: center;">Factores Internos</p>	<p style="text-align: center;">Lista de Amenazas</p> <p>A1- Densidad de población e insuficiencia de empleos.</p> <p>A2- Migración interna y externa.</p>	<p style="text-align: center;">Lista de Oportunidades</p> <p>O1- Implementación de tecnología en las actividades de floricultura.</p> <p>O2- Organización en la población para coordinar los programas de vivienda digna.</p> <p>O3- Gobernar mediante un sistema de administración estratégica.</p> <p>O4- Buscar convenios para capacitar a los funcionario públicos en turno.</p> <p>O5- Establecer convenios con empresas proveedoras de tecnología a bajo costo.</p> <p>O6- Coordinar a la delegación de SAGARPA en Puebla con el regidor de agricultura y las comunidades.</p>
<p style="text-align: center;">Lista de Debilidades</p> <p>D1- Incapacidad de los regidores para el desarrollo de sus funciones.</p> <p>D2- Insuficiencia de los recursos con los que cuenta para sus obligaciones.</p> <p>D3- Existe un favoritismo político en el ayuntamiento de Chiautzingo.</p> <p>D4- Falta de participación ciudadana en la toma de decisiones del ayuntamiento.</p> <p>D5- Inmediatez en los periodos de gobierno.</p>	<p style="text-align: center;">Estrategias DA</p> <p>1- Capacitar a todos los servidores públicos del ayuntamiento.</p> <p>2- Igualar a las juntas auxiliares en materia de servicios públicos.</p> <p>3- Inducir a la participación ciudadana atendiendo las propuestas de la población.</p> <p>4- Fijar programas de trabajo anuales, con metas y que las conozca todo el personal del ayuntamiento.</p> <p>5- Fomentar una cultura apartidista en la población.</p>	<p style="text-align: center;">Estrategias DO</p> <p>1- Acercamiento de tecnología a las juntas auxiliares para actividades agrícolas.</p> <p>2- Tener un control en las juntas auxiliares de la población.</p> <p>3- Organizar a la población para que la distribución de los apoyos sea equitativa.</p> <p>4- Hacer accesible la tecnología a los pobladores de las juntas auxiliares.</p>

Lista de Fortalezas	Estrategias FA	Estrategias FO
<p>F1- Alto índice en las actividades relacionadas a la agricultura.</p> <p>F2- Tres de las juntas auxiliares se dedican al cultivo de rosas en invernadero, además de producir otras flores.</p> <p>F3- Un porcentaje importante de pobladores se dedican a la crianza de animales</p> <p>F4- Acceso a el nivel básico de educación en forma considerable.</p> <p>F5- Cada una de las juntas auxiliares cuenta con un centro de salud.</p> <p>F6- Puebla ocupa el quinto lugar en la distribución del ramo 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.</p>	<p>1- Buscar todos los apoyos federales para los proyectos agrícolas.</p> <p>2- Buscar los medios de información para ahorrar recursos económicos y humanos en la producción.</p> <p>3- Fortalecer la educación básica y apoyar a que se tenga más acceso a la media superior.</p> <p>4- Coordinar a las juntas auxiliares para optimizar los servicios de salud.</p>	<p>1- Informar a todas las juntas auxiliares de los programas y apoyos económicos para proyectos productivos.</p> <p>2- Financiar proyectos de asistencia social.</p>

Fuente de elaboración: Metodología para el análisis FODA, Instituto Politécnico Nacional, Secretaría Técnica, Dirección de Planeación y Organización, 2002.

Estrategias.

- 1- Capacitar a todos los servidores públicos del ayuntamiento.
- 2- Igualar a las juntas auxiliares en materia de servicios públicos.
- 3- Inducir a la participación ciudadana atendiendo las propuestas de la población.
- 4- Fijar programas de trabajo anuales, con metas y que las conozca todo el personal del ayuntamiento.
- 5- Fomentar una cultura apartidista en la población.
- 6- Acercamiento de tecnología a las juntas auxiliares para actividades agrícolas.
- 7- Tener un control en las juntas auxiliares de la población.
- 8- Organizar a la población para que la distribución de los apoyos sea equitativa.
- 9- Hacer accesible la tecnología a los pobladores de las juntas auxiliares.
- 10- Aprovechar todos los apoyos federales para los proyectos agrícolas.
- 11- Buscar los medios de información para ahorrar recursos económicos y humanos en la producción.

12- Fortalecer la educación básica y apoyar a que se tenga más acceso a la media superior.

13- Coordinar a las juntas auxiliares para optimizar los servicios de salud.

14- Informar a todas las juntas auxiliares de los programas y apoyos económicos para proyectos productivos.

15- Financiar proyectos de asistencia social

Proyectos.

Proyecto	Responsable	Meta o resultado	Indicadores de seguimiento operativo
1.- Crear un pacto de coordinación entre las juntas auxiliares para gobernar el municipio	Regidor de gobernación	Distribuir las participaciones de manera equitativa entre la cabecera y las juntas auxiliares.	Porcentaje de ciudadanos que acudan a votar en el periodo inmediato.
2.- Fomentar la participación de las juntas auxiliares en las sesiones de cabildo municipal	Regidor de gobernación	Informar de manera oportuna a las juntas auxiliares sobre las decisiones del ayuntamiento	Número de ciudadanos que acudan a las asambleas generales en las juntas auxiliares
3.- Mesa de atención ciudadana semanal	Presidente municipal	Escuchar las demandas de la ciudadanía de manera directa	Prestación de servicios públicos con calidad.
4.- Crear comités de gestión de proyectos agrícolas	Regidor de agricultura	Distribución equitativa de los proyectos de SAGARPA	Índice de ciudadanos que emigran a Estados Unidos.
5.- Tecnología a bajo costo para agricultores	Regidor de agricultura	Reforzar a los productores agrícolas para ser competitivos	Número de empleos que se generen al año.
6.- Censo de población y vivienda local	Regidor de desarrollo urbano	Identificar a los beneficiarios de apoyos de financiamiento de proyectos	Porcentaje de ciudadanos que acceden a educación básica.
7.- Sistema de capacitación a servidores públicos municipales	Presidente municipal	Brindar un servicio de calidad a la población	Porcentaje de ciudadanos que emigren del Estado.
8.- Asignar becas económicas a alumnos con escasos recursos de educación básica en las juntas auxiliares	Regidor de educación	Estimular a las familias para que todos estén en igualdad de oportunidades educativas	Número de alumnos que ingresen a la educación media superior.

4.4. Valores.

Una de las características de cualquier institución pública es que a diferencia de las organizaciones privadas, sólo se puede hacer lo que la ley le indica, nunca se deben sobrepasar las facultades que se tienen. En la actualidad el gobierno municipal en Chiautzingo no tiene definidos los valores que deberían tener los servidores públicos que desempeñan los cargos en su administración. Esta situación genera dificultades en los procesos administrativos que se llevan a cabo, una cuestión primordial en la propuesta planteada es definir los valores que deben caracterizar a la administración, es claro que el factor humano es una pieza fundamental en la efectividad de la organización, en las jerarquías horizontales y verticales.

En el diccionario Larousse en la sexta reimpresión incluye la definición de moral como parte de la filosofía que enseña las reglas que deben gobernar la actividad libre del hombre. Conjugada esta definición con el término valores, es el valor que posee un individuo para actuar en su vida, en su libertad. Es una característica que tienen los hombres para desarrollar sus actividades bajo algunas reglas, pueden ser buenos o más, pero los valores morales de un servidor público deben ser los que beneficien a la organización, todos los servidores públicos deben poseer actitud de servicio hacia la población, a continuación se menciona algunos valores que se proponen para realizar este plan.

Honradez: es una cualidad de honrado y que procede con rectitud e integridad.

Honestidad: debe conjugarse con la honradez, es un factor que indica la rectitud de cualquier acción que se realice.

Responsabilidad: obligación de responder de los actos que alguien ejecuta o que ordena a otros que lo hagan.

Imparcialidad: carácter de justo y objetivo.

Equidad: representa igualdad y justicia en las acciones que se desarrollen, sirve para ejecutar programas para toda la población.

Compromiso: es la obligación que se asume para realizar una cosa, es una obligación contraída, convenio entre dos partes para realizar una actividad.⁴⁹

4.5. Plan de Desarrollo Municipal.

En la parte operativa del Programa de Trabajo, es necesario recordar y enfocarla como una estrategia, al llegar a esta etapa juegan un papel más importante que los puntos tratados con anterioridad. En esta parte del Capítulo se plantea la propuesta del Plan de Desarrollo para San Lorenzo Chiautzingo, el cual es una obligación presentarlo y elaborarlo, la Ley obliga a todos los municipios del Estado. En el Plan de Desarrollo Municipal se deben considerar las obligaciones impuestas por el artículo 115 Constitucional y por el artículo 199 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, la cual considera como obligación prestar los siguientes servicios públicos:

I.- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

II.- Alumbrado público;

III.- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

IV.- Mercados y centrales de abasto;

V.- Panteones;

VI.- Rastros;

VII.- Calles, parques y jardines y su equipamiento;

VIII.- Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;

IX.- Control de la fauna nociva; y

X.- Las demás que el Congreso del Estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Además de atender estos servicios, en el Plan de Desarrollo Municipal se deben implementar los proyectos y estrategias planteadas en este trabajo, para

⁴⁹ Diccionario Larousse, sexta reimpresión, Edit, Ultra, 2008.

ello es que se elabora un diagnóstico y una propuesta de trabajo, la implementación de un Plan Estratégico es de gran utilidad, desde la óptica con la que se elaboró, debe incluirse en el Plan de Desarrollo Municipal, esto contribuye directamente a atender los sectores más vulnerables y los que necesitan atención urgente para lograr un desarrollo en el municipio. Es necesario involucrar a los servidores públicos municipales en la capacitación y profesionalización de sus cargos, deben conocer lo que les compete en cada uno de sus cargos, para ello es el Plan Estratégico, el análisis y descripción de puestos y la profesionalización. Estos elementos deben considerarse para el Plan Municipal de Desarrollo, además de los que la Ley obliga a ser considerados.

- Profesionalizar los recursos humanos en San Lorenzo Chiautzingo.

La propuesta comienza con lo que en teoría debe conocer el personal que labora dentro de la administración, se le debe transmitir la importancia del cargo que desempeña y el papel que juega en la sociedad que lo eligió, mediante comicios electorales, la mayoría de las veces se les olvida, para ello es el siguiente plan.

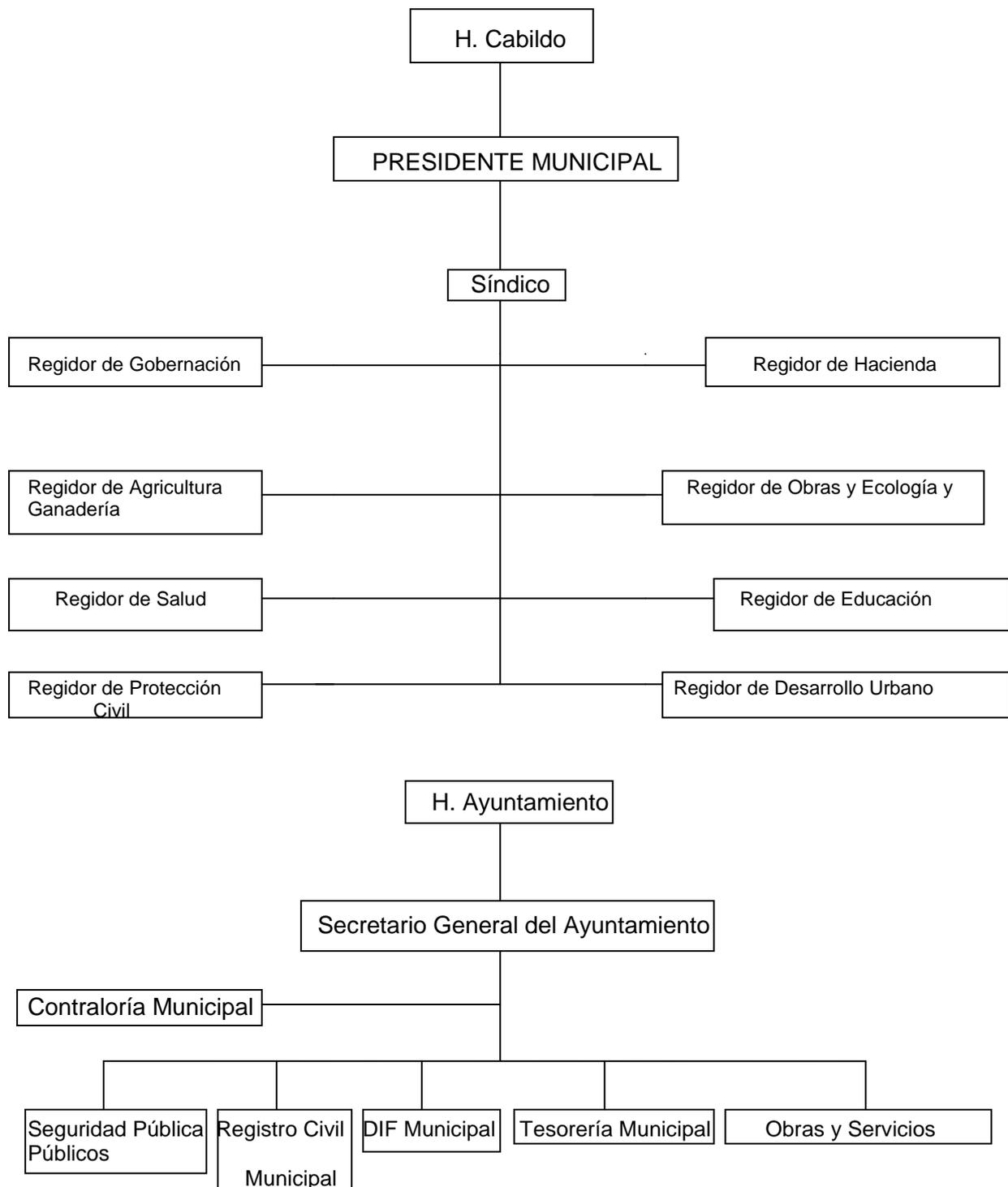
Misión.

Somos empleados de la comunidad, servimos con honestidad, responsabilidad y respeto, pero sobre todo, asumimos el compromiso que representa el estar al frente de esta institución, con el objetivo de ayudar a los sectores más vulnerables de nuestras juntas auxiliares.

Visión.

Una Institución sólida y comprometida con las juntas auxiliares, respaldada por la confianza de la gente, impulsamos la participación de la gente, generamos la confianza, porque buscamos soluciones, no culpables.

Organograma funcional y ocupacional de Chiautzingo.⁵⁰



Nota: Elaboración de organogramas propia.

⁵⁰ Fuente se elaboración, 6 pasos para organizar, gestionar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las Administraciones Municipal, INAFED, 2007, Pág, 23.

- Análisis y descripción de puestos.

Esta idea surgió desde los inicios de la vida del hombre, la división del trabajo es parte fundamental del Gobierno Municipal, el ayuntamiento es el responsable de cumplir las obligaciones que marca el artículo 115 Constitucional. En la incertidumbre política, económica y social que vive el país se requiere estar preparados para abordar los problemas imprevistos que surgen; en la descripción de puestos debe existir una descripción de las responsabilidades y actividades para cada uno de los servidores públicos municipales, en el momento en que surja un problema que no esté descrito en el análisis se puede recurrir a la descripción para saber a quién le compete, de tal manera que se le pueda dar solución, esa es la importancia del proceso.

El análisis y descripción de puestos es: “la base de todas las funciones de administración de recursos humanos en la administración municipal, la descripción de puestos es plasmar por escrito las tareas y funciones, deberes y responsabilidades que conforman cada puesto; hace referencia a las actividades de trabajo concretas para alcanzar determinados objetivos de la administración municipal. En otras palabras, la descripción de puestos indica qué hace el ocupante, cómo lo hace, cuándo lo hace y para qué lo hace”.⁵¹

⁵¹ INAFED, 6 Pasos para organizar, gestionar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las administraciones municipales, México, 2007, pág, 53.

Análisis y descripción de puestos.

<p>Carátula</p> <p>Descripción Genérica</p>	<p>Presidente Municipal</p> <p>Presidir las sesiones de cabildo, publicar y divulgar los bandos y reglamentos municipales.</p> <p>Publicar y divulgar los bandos y reglamentos municipales.</p> <p>Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y resoluciones del ayuntamiento.</p> <p>Ejecutar las determinaciones del ayuntamiento.</p> <p>Celebrar, a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de este, todos los actos y contratos necesarios.</p> <p>Proponer al ayuntamiento la designación de los titulares de algunas dependencias municipales, o en su caso nombrarlos directamente.</p> <p>Cuidar que los órganos administrativos se integren y funciones de acuerdo a la legislación vigente.</p> <p>Inspeccionar las dependencias municipales.</p> <p>Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el uso de las vías públicas.</p> <p>Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.</p> <p>Vigilar la recaudación municipal.</p> <p>Vigilar la presentación de los servicios públicos.</p> <p>Preservar el patrimonio municipal.</p> <p>Antes de iniciar cualquier obra nueva, deberá continuar o terminar las que haya recibido de la administración anterior.</p>
<p>Carátula</p> <p>Descripción Genérica</p>	<p>Regidores</p> <p>Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de éste órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.</p> <p>Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.</p> <p>Suplir en el orden establecido en la ley al presidente municipal en sus faltas temporales.</p> <p>Recibir, analizar y aprobar en su caso el informe anual que rinde el presidente municipal.</p> <p>Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.</p> <p>Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia le haya sido encomendada.</p>
<p>Carátula</p> <p>Descripción Genérica</p>	<p>Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informado periódicamente de su gestión.</p> <p>Síndico.</p> <p>La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte.</p> <p>Presidir la Comisión de Hacienda.</p> <p>Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidadas.</p> <p>Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.</p> <p>Cuidar que la aplicación de los gastos de haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.</p> <p>Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo.</p> <p>Cerciorarse de que el tesorero municipal haya otorgado la fianza respectiva,</p>

	<p>comprobando la existencia y la idoneidad del fiador. Hacer que oportunamente se remitan a la contaduría general de glosa del Estado, las cuentas de la tesorería municipal. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia tesorería. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos. Hacer que el inventario que se menciona anteriormente, esté siempre al corriente vigilando que se anoten las altas y las bajas tan luego como ocurran y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio síndico del ayuntamiento. Regularizar la propiedad de los bienes del municipio.⁵²</p>
--	---

Fuente: INAFED, 6 Pasos para organizar, gestionar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las administraciones municipales, 2007.

- El proceso de inducción y sistema de capacitación.

Lo representa el proceso mediante el cual se pretende que el personal de nuevo ingreso conozca y se identifique con la misión, visión y valores de la administración municipal, así como sus antecedentes y las áreas que la conforman, su estructura organizacional y la estructura de beneficios a que tendrá derecho como integrante de la administración municipal. Así mismo, el personal de nuevo ingreso conocerá sus funciones, responsabilidades y vínculos con otros miembros o áreas de la administración municipal.⁵³

El Manual Organización de los Recursos Humanos planteado en el proyecto del plan estratégico es de vital importancia, es una herramienta en la cual se pueden basar las administraciones municipales. Para Chiautzingo será una propuesta importante para el desarrollo de su personal, la innovación al proceso de inducción contrarrestará la ineficacia e ineficiencia de los regidores y del presidente municipal, en este nivel ya debe conocer para que está, conocerá las responsabilidades y las facultades que tiene para actuar dentro de la administración municipal.

Según el Manual para la Inducción del personal de nuevo ingreso en la administración municipal que se está considerando, para la presente propuesta

⁵² Reynaldo Robles Martínez, El Municipio, México, 2006, Edit, Porrúa, p.p. 246-247.

⁵³ INAFED, 6 Pasos para organizar, gestionar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las administraciones municipales, México, 2007, pág. 85.

de trabajo, es el que publicó la Secretaría de Gobernación en el año 2007; la inducción debe ser en dos etapas, aparecen a continuación:

Primera etapa:

- Mediante conferencias, discusiones de grupo, juntas, juegos de papeles, etc.
- Apoyos visuales tales como: fotografías, exhibición de productos, filminas, rotafolios y videos.
- Guías impresas, folletos detallados acerca de las prestaciones y beneficios.

Segunda etapa:

- Descripción específica del trabajo responsabilidad, autoridad, normas.
- Presentación del nuevo integrante a los demás compañeros.
- Herramientas o utensilios de trabajo, equipo para trabajar y equipo de seguridad.
- Recorrido por las instalaciones de la oficina.

Las publicaciones del (INAFED) Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en materia municipal, son herramientas de gran utilidad, debido a las carencias que se presentan en la mayoría de municipios es básico auxiliarse de manuales como éste. Para Chiantzingo la inducción del personal se hará ajustada a las definiciones de inducción presentadas en la publicación:

- Programa de inducción general: el objetivo de ello es que el personal de nuevo ingreso identifique la misión, visión y valores de la administración municipal así como sus antecedentes y las áreas que la conforman, su estructura organizacional y la estructura de beneficios a que tendrá como integrante de la administración municipal.
- Programa de inducción al puesto de trabajo: Explicar al nuevo empleado sus responsabilidades, sus objetivos de trabajo y los apoyos y herramientas con los que cuenta. Proporciona información técnica y de orden administrativa relacionada con el puesto.⁵⁴

⁵⁴ Idem, pág. 88.

El programa de capacitación deberá realizarse en base a los cuatro pasos siguientes, definir metas estratégicas y medir sus resultados:

PASO 1.

Metas.	<ol style="list-style-type: none">1.- Cubrir el 80 % de proyectos presentados por la población.2.- Aumentar los índices de participación de la gente con el gobierno municipal.3.- Dar seguimiento y administrar las participaciones para obra pública de manera equitativa entre las juntas auxiliares municipales.4.- Adquirir equipo tecnológico para el sector agrícola en las juntas auxiliares, mediante convenios con proveedores para adquirirlos a bajo costo.5.- Proteger a los sectores más vulnerables de la población, invirtiendo en actividades recreativas destinando recursos a programas culturales educativos.6.- Fomentar el vínculo con las juntas auxiliares, con la población que exista un compromiso en conjunto con todos los actores del municipio.
--------	---

PASO 2.

- De manera mensual entregar avances a su jefe directo.

PASO 3.

- La forma en la que se emitan las calificaciones de las evaluaciones deben ser llenada en los capítulos del formato, éste debe contener; datos generales, objetivos del período, evaluación seguido para cumplirlos, así como los aspectos más importantes que se tengan hasta ese momento.

PASO 4.

- Durante la entrevista para entregar resultados, deben plantearse nuevos compromisos y responsabilidades de trabajo para el siguiente periodo de trabajo.

Todo el procedimiento planteado en la propuesta de trabajo está sustentada en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla; Artículo 78. Son atribuciones de los Ayuntamientos: XXIV. Promover el servicio civil de carrera para los servidores públicos municipales, procurando introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal y la expedición del reglamento correspondiente.

4.5.1. Elaboración de programas y proyectos.

Para el plan de desarrollo de este municipio responde a las primeras propuestas en la materia, es la respuesta a los objetivos planteados de elaborar un trabajo sobre ello. Con base en los objetivos que se persiguen, es que surge la propuesta de programas y proyectos para la administración municipal.

El plan municipal de desarrollo es aprobado en Sesión de Cabildo por todos los Regidores y el Presidente Municipal, además del Síndico, o por lo menos eso es lo que marca la Ley; sin embargo, no se tienen programas estratégicos encaminados a resolver la problemática que hasta ahora se plantea, es vital tener un Plan de Trabajo a mediano y largo plazo, cuando llegue el momento de elaborarlo será de gran utilidad. Los programas y proyectos son planteados para definir lo que se abordará en el periodo de gobierno en turno, recordando que no se debe trabajar para un trienio, sino para alcanzar resultados a mediano y largo plazo, independientemente del partido político que gobierne.

1.- La elaboración de proyectos de cada junta auxiliar municipal serán recibidos mediante una mesa de atención ciudadana y canalizados al regidor correspondiente, serán presentados en sesión de cabildo y en su caso ser aprobados, teniendo la obligación de resolver a la brevedad posible para comunicárselo al promotor de la propuesta.

2.- Los regidores deberán exponer el proyecto en el siguiente formato para su elaboración, es un ejemplo de elaboración propia:

	<u>Acta de constitución del proyecto.</u>	<u>Proyecto.</u>
Fecha: 17-oct-09 Versión: 1.1	Elaborado por: Bertín García Flores.	Página: 1 de 5

A. INFORMACIÓN GENERAL

Nombre del Proyecto: "Tierra y Libertad "A.C

Patrocinador: Bertín García Flores.

Fecha de Presentación: 17 de octubre del 2009

HISTORIAL DE VERSIONES

VERSIÓN	PRESENTADO POR	FECHA
1.1	Bertín García Flores	17.10.2009

Autorizado por Propietario del Proyecto: Bertín García Flores.

A. ANTECEDENTES

TIERRA Y LIBERTAD A.C es un proyecto que surgió desde hace 3 años con el objetivo de brindar apoyo a grupos vulnerables dentro de la comunidad de San Juan Tetla.

Existen organizaciones no gubernamentales para brindar apoyo a grupos vulnerables en la sociedad, existen instancias gubernamentales y no gubernamentales que brinda apoyo a estas organizaciones para lograr los objetivos de sus razón social.

El presupuesto de gobierno para el ejercicio del año 2010 es muy pobre, de esta manera no existirán muchas opciones para el desarrollo de proyectos como este.

C. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de asociación civil será un medio de organización en la comunidad para poder gestionar apoyos encaminados a cubrir necesidades básicas de grupos vulnerables. Es necesario contar con una constitución legal para poder ser representantes de este sector de la comunidad, así como identificar problemas agudos que sean un obstáculo para la calidad de vida de los habitantes, especialmente grupos vulnerables como lo son las madres solteras y mujeres con hijos en edad de riesgo.

D. REQUISITOS QUE SATISFACEN LAS NECESIDADES, DESEOS Y EXPECTATIVAS DEL CLIENTE, PATROCINADOR Y DEMAS INTERESADOS.

- La asociación civil buscara alimentos en los denominados bancos de comida para poder distribuirlos en la comunidad.
- La sociedad no tendrá afanes de lucro ni de tendencias políticas hacia algún partido.
- La asociación civil será un medio de comunicación con el gobierno local municipal.
- Deberá existir una cooperación voluntaria de la sociedad con la organización con el objeto de poder cumplir los propósitos de la razón social.

Nombre	Cargo	Firma	Fecha
	Acta de Constitución del proyecto		Proyecto
Fecha: 17-oct-09 Versión: 1.1	Elaborado por: Bertín García Flores.		Página: 2 de 5

D. 2 Técnicos

- Las actividades principales de la sociedad civil serán la búsqueda de bancos de alimentos, adquirir productos y distribuirlos en la comunidad.
- Existirán dos unidades de transporte que apoyarán el llevar los alimentos hasta la comunidad.
- Se utilizarán bodegas de los asociados para almacenar los productos.
- Será necesario convocar a las personas a que adquieran los productos acudiendo a centros de distribución establecidos por los miembros de la sociedad.

E. ALINEAMIENTO DEL PROYECTO A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

E1. Objetivos estratégicos a los que contribuirá el Proyecto

- Objetivo estratégico: atacar problemas de alimentación graves dentro de este círculo de la población, grupos vulnerables y en edad de riesgo.
- Objetivo de cobertura: Se pretende distribuir al menos para cubrir a un número de habitantes de 200 personas.

E2. Objetivos del proyecto.

- La asociación civil estará constituida y comenzará a operar en febrero del 2010.
- El patrimonio de la asociación se creará con las aportaciones voluntarias de los asociados, así como de cualquier institución pública que pueda ayudar.
- La sociedad será el medio de organización de estos grupos vulnerables, los cuales serán los únicos beneficiarios del proyecto.

F. GERENTE GENERAL DEL PROYECTO Y SU NIVEL DE AUTORIDAD

Nombre del Gerente del Proyecto

Bertín García Flores

Responsabilidades principales

- Elaborar el Plan del Proyecto y asegurar que se cumpla lo establecido.
- Llevar a cabo labores de seguimiento y control: Reportar periódicamente la situación del proyecto, actualizar periódicamente las actividades que se desarrollen en el área operativa.
- Tomar las decisiones que le convengan a la sociedad, tomando en cuenta opiniones de los asociados y demás interesados.

Nombre	Cargo	Firma	Fecha
	Acta de Constitución del proyecto		Proyecto
Fecha: 17-oct-09 Versión: 1.1	Elaborado por: Bertín García Flores.		Página: 3 de 5

G. RESTRICCIONES DE LA ORGANIZACIÓN

- Los recursos económicos que se utilicen para el desarrollo de las funciones deberán ser del conocimiento de todos los asociados.
- No se podrán obtener recursos económicos de algún partido político.

- Todas las actividades que deriven de la organización deberán ser sin afanes de lucro ni tendencia política.
- Deben existir comisiones para el desarrollo de las actividades en la operación, éstas serán normadas en asambleas con el consentimiento de todos los asociados.
- No se limitará el apoyo a un solo sector, si en ese momento existen más productos para repartir.
- La organización se limitará a pedir cuotas voluntarias a los beneficiarios sin fijar una cantidad mínima.

H. SUPUESTOS (ASUNCIONES) DE LA ORGANIZACIÓN

- La organización contará con los estatutos sociales y su documentación requerida para poder operar legalmente.
- Se deberá en todo momento saber y tener presente la duración del ciclo de vida del proyecto por todos los interesados en él.
- Todas las actividades que se realicen y se tengan contempladas deben ser conocidas por todos los miembros de la organización, así como los tiempos y plazos para desarrollarlas.
- Los materiales y documentación que de ella deriven para la operatividad estarán disponibles para todos los asociados y demás interesados en su normatividad.

I. PRESUPUESTO

I1- Costos estimados del Proyecto

- Registro ante notario público.
- Registro ante la SHCP.
- Registro Ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

TOTAL: 10 000 PESOS.

Nombre	Cargo	Firma	Fecha
	Acta de Constitución del proyecto		Proyecto
Fecha: 17-oct-09 Versión: 1.1	Elaborado por: Bertín García Flores.		Página: 4 de 5

Costos internos: 15 000 pesos.

I2- Beneficios Esperados.

- Entregar 200 despensas de alimentos al mes.
- Adquirir una mayor organización en la comunidad para rescatar a grupos vulnerables.
- Tener un medio de comunicación entre la sociedad y el gobierno local y estatal.

J. PROGRAMA DE HITOS

- Asamblea general para realizar el acta constitutiva 15-01-2010.
- Presentación de estatutos sociales 15-01-210
- Contacto con los bancos de alimentos, ciudad de Puebla y Ciudad de México. 01-02-2010
- Registro de AC, ante Secretaría de Relaciones, SHCP y Notario Público. 15 – 02 - 2010

Nombre	Cargo	Firma	Fecha
	Acta de Constitución del proyecto		Proyecto
Fecha: 17-oct-09 Versión: 1.1	Elaborado por: Bertín García Flores.		Página: 5 de 5

K. INTEGRANTES DEL EQUIPO DEL PROYECTO, ROLES.

Nombre	Rol

L. FIRMA DE AUTORIZACIÓN DEL ACTA DE CONSTITUCIÓN.

Nombre	Cargo	Firma	Fecha

Fuente de elaboración: Guía de los Fundamentos de la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®). Tercera Edición, 2004, Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 EE.UU. Norma Nacional Americana, ANSI/PMI 99-001-2004.

Proyectos	Indicadores	Metas	Costo
1.- Crear un pacto de coordinación entre las juntas auxiliares para gobernar el municipio	Porcentaje de ciudadanos que acudan a votar en el periodo inmediato.	Distribuir las participaciones de manera equitativa entre la cabecera y las juntas auxiliares.	\$ 500 pesos mensuales
2.- Fomentar la participación de las juntas auxiliares en las sesiones de cabildo municipal	Número de ciudadanos que acudan a las asambleas generales en las juntas auxiliares	Informar de manera oportuna a las juntas auxiliares sobre las decisiones del ayuntamiento	\$ 1,000 pesos mensuales
3.- Mesa de atención ciudadana semanal	Prestación de servicios públicos con calidad.	Escuchar las demandas de la ciudadanía de manera directa	Sólo papelería
4.- Crear comités de gestión de proyectos agrícolas	Índice de ciudadanos que emigran a Estados Unidos.	Distribución equitativa de los proyectos de SAGARPA	\$ 2,000 pesos mensuales
5.- Tecnología a bajo costo para agricultores	Número de empleos que se generen al año.	Reforzar a los productores agrícolas para ser competitivos	\$ 10,000 pesos por junta auxiliar
6.- Censo de población y vivienda local	Porcentaje de ciudadanos que acceden a educación básica.	Identificar a los beneficiarios de apoyos de financiamiento de proyectos	\$ 1,000 pesos por evento en cada junta auxiliar
7.- Sistema de capacitación a servidores públicos municipales	Porcentaje de ciudadanos que emigren del Estado.	Brindar un servicio de calidad a la población	\$ 3,000 pesos para toda la unidad administrativa cada seis meses
8.- Asignar becas económicas a alumnos con escasos recursos de educación básica en las juntas auxiliares	Número de alumnos que ingresen a la educación media superior.	Estimular a las familias para que todos estén en igualdad de oportunidades educativas	\$ 5,000 pesos mensuales por junta auxiliar

3.- Establecer un contacto directo con la población por lo menos dos veces a la semana, mediante una mesa de atención ciudadana, en ella recibir propuestas de proyectos y canalizarlas hacia el regidor competente para ello y brindar la información sobre lo que se está haciendo en esa materia.

4.- Exigir a las presidencias auxiliares un plan de trabajo para la realización de obras públicas, presentar sus propuestas para ser validadas y trabajar en coordinación con ellas.

5.- Será gestionado, mediante los organismos correspondientes y proveedores de servicios tecnológicos un convenio para adquirir equipos a un costo accesible para el sector agrícola, así como la promoción del programa en las juntas auxiliares municipales.

6.- Las juntas auxiliares tendrán la obligación de nombrar un comité de deportes y cultural respectivamente, serán ellos los encargados de organizar y promocionar actividades relacionadas en ese ámbito.

7.- El Presidente Municipal mediante sus regidores tendrán la obligación de presentar informes de los avances en la gestión pública, de ser necesario debe presentarlos en las juntas auxiliares en la celebración de asambleas generales.

4.5.2. Para el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación.

En materia de recursos financieros para el municipio es necesario citar el artículo 115 constitucional sobre sus elementos financieros, dice textualmente: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación traslación y mejora así como las que tengan con base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo”.

Partiendo de este artículo en el que se menciona los recursos con los que el municipio podrá realizar sus funciones, tocaremos ahora la ley de ingresos

municipal, la cual es expedida por las legislaturas locales, en ella se mencionan las fuentes de las cuales se obtienen los recursos, haciendo caso de la obra de Reynaldo Robles Martínez que dice que las leyes locales tienen algunos conceptos que normalmente son los siguientes:

1. Impuestos.- son las contribuciones establecidas en la ley, que deben pagar las personas que se encuentren en la situación jurídica, prevista por la norma en materia municipal: predial, anuncios públicos, diversiones, juegos y espectáculos públicos.
2. Derechos.- por concepto de pago, es la contraprestación a cargo del particular por la prestación de un servicio por parte del Estado, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposiciones de aguas residuales.
3. Aportaciones de mejoras.- son los recursos económicos que establece la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas, por ejemplo, calles, pavimentación, luz, agua, drenaje, etc.
4. Productos.- son ingresos que obtiene el municipio que le generan sus bienes propios.
5. Aprovechamientos.- multas, recargos, reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales.
6. Ingresos derivados del sector auxiliar.- son aquellos que obtiene de los organismos descentralizados de empresas de participación estatal.
7. Accesorios.- recargos, multas, gastos de ejecución e indemnización por devoluciones de cheques.
8. Ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacionales de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria, (Participaciones, Fondo para la Infraestructura Social Municipal, Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, etc.); y
9. Ingresos derivados de financiamientos, derivados de operaciones de crédito.⁵⁵

⁵⁵ Reynaldo Robles Martínez, *El Municipio*, México, 2006, Edit, Porrúa, p.p. 272-273.

Estos son los elementos básicos que deben conocer los servidores públicos municipales para la elaboración y aprobación de los programas que demande la población, es su responsabilidad y obligación al desempeñar su cargo.

4.5.3. Elaboración de planes sectoriales, regionales y municipales.

El Plan Nacional de Desarrollo es el máximo programa de trabajo del Gobierno Federal, contiene la estrategia y los programas con los que trabajará en un sexenio. El gobierno en turno(2007-2012), presenta programas sectoriales que se elaboran basados en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 23, fracción III del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Bajo este sustento legal para la elaboración de estrategias se atenderán los temas prioritarios siguientes: Agua y bosques, campo y desarrollo rural, ciencia y tecnología, combate a las adicciones, comercio, competitividad, comunidades y pueblos indígenas, cultura, defensa nacional, democracia y participación ciudadana, deporte, derechos humanos, desarrollo empresarial, desarrollo regional, desarrollo social, desarrollo urbano, educación, empleo, energía, equidad de género, familia, niños y jóvenes, financiamiento para el desarrollo, fortalecimiento del federalismo, grupos vulnerables, infraestructura, medio ambiente y recursos naturales, migrantes, modernización, de la gestión pública, población, procuración e impartición de justicia, producción y distribución de alimentos, protección civil, prevención y atención de desastres, salud, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad social, soberanía y superación de la pobreza. El plan de trabajo del gobierno federal debe ser propuesto por el Presidente de la República y ser enviado al Congreso de la Unión, ya que será el eje de la política pública desde el cual se bajarán todas políticas estatales y municipales.

La elaboración del plan de trabajo para Chiautzingo sólo abarcará 4 ejes de trabajo, y las actividades que se realicen en torno a ellas tienen que ser propuestas y aprobadas o modificadas en su caso por el H. Ayuntamiento.

- 1.- Igualdad de Oportunidades.
- 2.- Participación ciudadana.

3.- Economía competitiva (sector rural).

4.- Eficacia y eficiencia gubernamental (municipio).

Los tres niveles de gobierno en México deben estar perfectamente coordinados en materia fiscal para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Toda la planeación en el gobierno estatal y municipal debe ser regida por la Ley de Planeación, ella establece todas las bases bajo las cuales se llevará a cabo, así como las atribuciones y competencias de las dependencias involucradas en este sistema. Para Chiautzingo la Planeación debe ser considerada como una etapa del gobierno en la cual se definirá el rumbo de la institución, debido a ello debe tomarse en cuenta la participación de la gente, considerar su opinión y su punto de vista, tal y como lo menciona la Ley de Planeación en su artículo 20; “ En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley.”

Uno de los ejes bajo los cuales debe actuar el gobierno municipal, es identificarse con la población y que pueda crearse un vínculo de interacción entre el gobierno y la comunidad, debido al sistema de planeación que existe para cada periodo de gobierno es difícil crearlo. La propuesta consiste en tomar en cuenta la opinión de la gente, de ser posible puede asistir a las sesiones de cabildo abiertas, en las cuales se debata la planeación, ya que será el futuro inmediato de las juntas auxiliares y de ello dependerá el desarrollo, la eficiencia y la eficacia de la administración pública municipal.

Si se consideran los ejes propuestos para la elaboración del plan de desarrollo municipal, se obtendrán resultados benéficos para lograr un progreso continuo y permanente, aún si pasan diferentes partidos políticos para ello. La definición de objetivos claros y continuos mejoran en todo momento la administración municipal en beneficio colectivo, dejando a un lado las diferencias y las rupturas, así como la falta de voluntad política de los servidores públicos porque esa es la función que deben realizar, gobernar para el beneficio

colectivo, no sólo para un partido o para un grupo que persigue sus intereses particulares. Cuando las cosas se lleven a cabo de esta manera se mejorara la calidad y la credibilidad del gobierno.

4.5.4. Distribución de Aportaciones Federales.

En la administración de recursos económicos para Chiautzingo un punto básico será la aplicación en los sectores con mayor necesidad y plenamente identificados en la definición de metas y objetivos de la institución. La consolidación de este recurso fue la consecuencia de la descentralización que se pretendía en los primeros años de la década de los noventa, formalmente se reflejó con la inclusión de un nuevo capítulo en la Ley de Coordinación Fiscal, la adición de una propuesta para la distribución de recursos a estados y municipios representaba la importancia de solucionar las necesidades de la sociedad más vulnerable.

El 29 de diciembre de 1997 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, en ella se adicionaba el Capítulo Cinco, se le denominó Ramo 33 o aportaciones federales, y la distribución comenzaría en el ejercicio fiscal 1998, “Mediante este Ramo se transfirieron recursos del presupuesto federal a los estados, destinados al financiamiento de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos sub nacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, se añadieron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos”.⁵⁶

Los recursos de este ramo administrativo para Chiautzingo deben ser entendidos por los servidores públicos como el financiamiento de educación

⁵⁶ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “ Manual para Transferencias Federales a los Municipios, 2008, pág, 77.

básica y salud, además de las obras públicas que se consideren importantes y que sea capaz de realizar con mayor eficiencia y eficacia, ya que se conocen los problemas de la región y se identificaría al sector que lo necesite más. Lo más importante para este recurso es que no deja de estar etiquetado, ya que es primordial que se ajuste a los objetivos nacionales y al Plan Nacional de Desarrollo.⁵⁷ Es importante conocer a que sectores deben ser distribuidos los recursos federales para estados y municipios, sólo así se puede planear y administrar abordando los sectores de la población más vulnerable. Originalmente la distribución de los recursos federales se llevaban a cabo mediante 6 fondos, después se incluyeron 2 fondos más, 6 están orientados a las entidades federativas y dos directamente a los municipios:

1. “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.
6. Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”.⁵⁸

A lo largo de los años la mayor parte de los recursos que contiene el ramo 33 está orientada al fondo de aportaciones para la educación básica y normal, y en segundo plano al fondo de aportaciones para los servicios de salud. El 80 % de los recursos que cubre este ramo se destinan al gobierno estatal, mientras que el 20 % se distribuye a los municipios del país, mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). La asignación de recursos federales no es equitativa para todos los estados del país, ya que se

⁵⁷ Idem, pág, 79.

⁵⁸ Idem, pág, 78.

consideran los índices de pobreza y marginación. En este sentido vale la pena hacer la comparación de los estados en la distribución de este fondo.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal 2007
Per cápita (pesos)

Oaxaca	920.29
Chiapas	890.21
Guerrero	840.60
Veracruz	523.61
Puebla	491.50

Manual para Transferencias Federales a los Municipios, INAFED, 2008.

A pesar de que en cada ejercicio aumenta el porcentaje de asignación a los estados, sigue existiendo mucha desigualdad en la distribución, ya que se tienen que compensar con la asignación de más recursos a los estados con mayor índice de desigualdad, y Puebla ocupaba para el año 2007 el quinto lugar en este indicador. El recurso que llega de manera directa e integra a los municipios lo contiene el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, el objetivo es financiar y apoyar las finanzas públicas municipales, ya que el ramo 33 es el principal financiamiento para municipio, los estados sólo son intermediarios en la partida, los recursos llegan íntegros y se regulan en los artículos 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.

A nivel municipal la distribución debe basarse en los estados tomando en cuenta la proporción de población que representa cada municipio, respecto al número de habitantes del estado. En la distribución de los recursos por parte de los estados a los municipios deben considerarse aspectos que ayuden a la asignación de recursos, pueden servir como parámetros para ello.

Para Chiautzingo es necesario contar con la fórmula para asignar recursos, esta tarea le corresponde al gobierno estatal y deben considerarse indicadores bajo los cuales se asignen los recursos. De la asignación de recursos al municipio dependerá el desarrollo, los planes estratégicos con su debida administración se realizarán con los recursos del ramo 33, ya que sin los recursos necesarios no sería posible trabajar, aunque la propuesta de este trabajo es aprovechar con lo que se tenga y hacer más con menos, esto no sería posible sin los aspectos planteados en los puntos anteriores.

Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Fórmula	Índice global de pobreza municipal	Opción alternativa (sin información de pobreza por hogar)
Variables	-Ingreso per cápita del hogar. -Nivel educativo promedio por hogar. -Disponibilidad de espacio de la vivienda. -Disponibilidad de drenaje. -Disponibilidad de electricidad.	-Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos. -Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir. -Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle. -Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje.

Lineamientos para la distribución entre los municipios de las entidades, INAFED, 2008.

Con la fórmula anterior es posible contar con una herramienta que permita distribuir los recursos hacia los sectores más vulnerables, de esta manera se elaboran programas que buscan satisfacer las necesidades básicas de la población, además es una herramienta para la planeación y administración estratégica en el ámbito municipal.

La elaboración de un diagnóstico y pronóstico en cualquier proyecto es parte fundamental para lograr la efectividad en la planeación y administración estratégica de organizaciones públicas y privadas. Actualmente el entorno político, económico y social obliga al gobierno a cubrir las demandas de la sociedad.

San Lorenzo Chiautzingo es uno de los 217 municipios que integran el Estado de Puebla, sus actividades en las juntas auxiliares que lo componen son en su mayoría la agricultura, debe ser una prioridad el apoyo a este sector. En las juntas auxiliares que lo componen existe un sector con mayor grado de vulnerabilidad originado por la falta de apoyo y del impulso a los sectores más necesitados, con el objetivo de promover las actividades que sostienen su economía y proporcionar los medios para alcanzar un desarrollo municipal sustentable.

En el sector agrícola debe fomentarse el uso de tecnología para un mejor aprovechamiento de la tierra, además de competir en los mercados donde se comercializan sus productos. La aplicación de tecnologías y la búsqueda de nuevos mercados nacionales e internacionales serán a mediano y largo plazo un medio de generación de empleos, con ello se podrá disminuir el índice de migrantes hacia nuestro país vecino del norte. También ocupar a los paisanos que regresan a México y no encuentran una fuente de ingresos para el sustento de su familia, en muchos casos se involucran con la delincuencia. Todos estos elementos se desprenden del análisis FODA que previamente realizamos.

Otro aspecto a considerar en la planeación de Chiautzingo es la inversión en el sector educativo, éste es la fuente principal de conocimiento y una educación de calidad arrojará beneficios a mediano y largo plazo, el vínculo entre el regidor de educación del municipio y las juntas auxiliares debe estar bien sustentado mediante una coordinación para resolver todos los obstáculos que presenten las instituciones, además de fomentar la creación de nuevas instituciones con el gobierno estatal y federal. Para ello deben conocer las necesidades de las Instituciones educativas los regidores de educación ellos serán el vínculo entre estas y las instancias estatales y federales. En la estrategia 3 FA del diagnóstico FODA, se plantea impulsar el acceso a la educación básica y a la media superior, esto se puede lograr invirtiendo en los proyectos agrícolas en las juntas auxiliares, de esta manera mejorará la calidad de vida de las familias y podrán mandar a sus hijos a las escuelas, así como la implementación del proyectos para becar a alumnos de escasos recursos.

En materia de seguridad pública perdura una debilidad de las policías de las juntas auxiliares comparadas con las municipales, en las juntas auxiliares no existe un salario para la policía ni una capacitación para saber actuar en caso de algún problema de delincuencia, aunque los índices delictivos no son alarmantes si es necesaria la capacitación. Cuando no perciben un salario para los policías, éstos no se involucran tanto en los hechos, no se compran problemas debido al desempeño de sus cargos. La policía es formada por las

presidencias auxiliares y es obligación de los ciudadanos desempeñar dichos cargos.

Para los Ayuntamientos cubrir este servicio es una obligación que marca la Ley Orgánica Municipal, por lo tanto se puede considerar en el Plan Municipal de Desarrollo brindar con herramientas necesarias a las policías municipales y en las juntas auxiliares, esto también forma parte del desarrollo para Chiautzingo y sus juntas auxiliares. En la distribución del presupuesto de egresos del municipio debe considerarse una partida para las policías auxiliares con el objetivo de proveerlos de equipo para operar, además de brindar capacitación para saber actuar en caso de ser requerida.

En materia de obras públicas que deben realizarse con recursos del ramo 33 deberán ser equitativas entre la cabecera municipal y las juntas auxiliares, tomando en cuenta la planeación previa de la obra, teniendo como obligación el gobierno municipal terminar las obras que no hayan sido concluidas por la administración anterior. Mediante consenso de la población vía asamblea general en las juntas auxiliares; debe exponerse el plan para la elaboración de obra pública, el representante directo del gobierno municipal con las juntas auxiliares será el regidor de obras públicas, esta figura tiene la obligación de supervisar y ser el intermediario con el gobierno estatal para llevar un control exhausto de los proyectos que se realicen con los recursos destinados al municipio. Una parte fundamental para ello es el aprovechamiento de los recursos humanos de la población, las juntas auxiliares pueden apoyarse de la población con la mano de obra para hacer más eficiente el trabajo. De esta manera se generan más empleos y se logra un desarrollo sustentable.

El establecimiento de convenios con empresas proveedoras de equipo tecnológico para proporcionárselo a los agricultores, la inversión en el sector educativo, la optimización de recursos humanos y económicos, la creación de empleos mediante la inversión en el sector agrícola, la creación y mantenimiento de las instituciones educativas, además de la eficiencia y eficacia en los servidores públicos municipales deben ser los ejes rectores de la planeación y la administración estratégica para Chiautzingo. Mediante la

aplicación y la inversión en los sectores más prósperos del gobierno municipal, se logrará un desarrollo sustentable que fomente la inversión en mano de obra local, de esta manera se cubre un sector importante de su población, la cual probablemente dejará el país para buscar el denominado sueño americano, además de impulsar la economía local.

En el gobierno municipal debe ser una prioridad brindar servicios de calidad a la población, para ello se debe tener el perfil adecuado para el desempeño de los cargos, la falta de vocación y responsabilidad de los servidores públicos son los problemas que ocasionan la pérdida de credibilidad y desconfianza de la población hacia el denominado primer nivel de gobierno según el artículo 115 Constitucional.

5.1. Conclusiones.

- El Estado se vale de un gobierno, el cual es su brazo ejecutor para la realización de las actividades que lo justifican como el encargado de generar el bienestar común y orden dentro de la sociedad.

- El Estado ha sido instituido por pactos mutuos entre la sociedad y este ente de poder, se vale de su gobierno y utiliza los medios necesarios, el objeto de ello es asegurar la paz y defensa común. Además tiene la facultad de utilizar la fuerza de coacción, justificándola por ser el encargado de preservar el bienestar común dentro de la sociedad.

- El gobierno como parte organizada del Estado, se justifica mediante las funciones que realiza, en México los poderes del gobierno se dividen en poder ejecutivo, judicial y legislativo, las tres conjugándose para lograr establecer el orden social que debe preservarse dentro del Estado.

- Mediante la función legislativa, administrativa y judicial el gobierno realiza los fines del Estado, es el Estado en acción, el sobrellevar las libertades y los deseos de los hombres que viven en un espacio determinado, así como garantizar la convivencia en armonía, son el objeto del gobierno.

- El brazo ejecutor del gobierno es la Administración Pública, se divide en centralizada y paraestatal, se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se encuentra sustentada por la Constitución Política en su artículo 90.

- La Administración Pública es el conjunto de acciones del gobierno, son actividades políticas y administrativas, deben realizarse bajo un orden jurídico, las acciones del gobierno van encaminadas a prestar un servicio a la población.

- Son los medios de acción sean materiales, financieros o humanos de los que dispone el gobierno, serán su herramienta para las tareas de interés público.

Los órganos con los que cuenta el gobierno para el desarrollo de sus funciones y la integración de los medios necesarios para ello conforman la Administración Pública.

- El Federalismo mexicano constituyó en su momento la manera de reunir y unificar los poderes, los cuales se encontraban dispersos hasta 1823. El federalismo mexicano se basó en el sistema adoptado por los Estados Unidos de Norte América.

- En el mes de enero de 1824 el Congreso expidió el acta constitutiva, en el artículo 5º plasmaba la forma federal de gobierno, y el 7º enumeró a los estados que formarían a la federación.

- El federalismo nace de un pacto entre el gobierno central y los estados, en él cedieron facultades a un gobierno federal que estuviera por encima, este es el principio de coordinación en el federalismo mexicano, la consecuencia de ello fue otorgarles soberanía e independencia para el desarrollo de sus funciones.

- Los estados son entidades con personalidad jurídica propia que les reconoce la constitución federal, son divisiones político-administrativas, su objeto es la descentralización del poder, pero reconocen desde el momento de su creación mediante un pacto la existencia de un poder supremo, el cual le concede derechos y obligaciones.

- En la última reforma artículo 115 Constitucional se reconoce al municipio como primer nivel de gobierno en la federación, estando sujeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la ley suprema, bajo la cual se realiza el ejercicio público, recordemos que en el sector público se debe hacer únicamente lo que ordena la ley.

- En México, debido a las vicisitudes que se presentan en el sistema político es necesario que se establezca una coordinación entre los tres niveles de gobierno, de tal manera que se logre atender las necesidades de los sectores más vulnerables de la población.

- En la actualidad el municipio requiere una mayor profesionalización en todos sus actores con el objetivo de hacer frente a las nuevas demandas que acarrea el entorno económico, político y social. Debe trabajarse desde el primer nivel con eficiencia y eficacia para brindar servicios públicos con calidad.

- La corrupción debido a la falta de vocación de los servidores públicos repercute en la calidad de servicios que prestan a la sociedad, debido a ello la capacitación y la búsqueda de los perfiles adecuados para ocupar esos puestos deben ser rigurosos y estar bien definidos.

- La falta de oportunidades laborales para todos los mexicanos trae consigo una creciente crisis económica, en el sector público y específicamente en los gobiernos municipales, se gobierna para unos cuantos y existe una pretensión orientada a satisfacer solamente algunas necesidades particulares de las minorías.

- Es necesario llevar a cabo un plan de trabajo con estrategias bien definidas y orientadas a cubrir necesidades y solucionar problemas a mediano y largo plazo en el nivel municipal.

- La planeación debe complementarse con una administración estratégica para operar de la mejor manera posible, dejando a un lado las diferencias, no basta con planear, el momento realmente importante es el momento de la aplicación.

- La planeación estratégica debe ser entendida como un medio con el cual es posible buscar una explicación de la situación actual y deseando un estado de las organizaciones en un futuro, cumpliendo con metas y objetivos, además de aprovechar las fortalezas y oportunidades y tomar en cuenta las debilidades y amenazas para definir sus acciones.

- No sólo se requiere planear, es necesario una dirección y gestión estratégica, la administración estratégica considera la búsqueda de información y realizarse en base a principios: de la democracia participativa, de desarrollo integral y el

de desarrollo sustentable. Una política pública puede estar bien planeada y puede caerse en su aplicación.

- En la gestión pública también aplica la ley universal de causa y efecto, si no se plantea una estrategia de trabajo clara, no existirán resultados positivos, por lo contrario, si existe una planeación y una administración estratégica, se logrará la conjunción entre eficacia y eficiencia.

- Para el gobierno municipal la fuente principal de financiamiento es mediante el ramo 33, con esos recursos se puede invertir en obras públicas, salud y educación, para ello deben existir estrategias y planes de trabajo para aprovechar los recursos en beneficio de la comunidad.

- Capacitación de los servidores públicos a nivel municipal, consistirá por lo menos en la exposición de sus responsabilidades, además de buscar los perfiles más adecuados, pero sobre todo la vocación de servicio.

- Con los planes de trabajo se definen las actividades que lleve a cabo el gobierno municipal, así se realizará la gestión con eficiencia, eficacia y calidad. Se obtendrá una modernidad administrativa, de esta manera se mejorarán los servicios que preste el gobierno en turno, con la carencia del plan de trabajo únicamente se gobierna para tres años de trabajo.

- Se comprueba la hipótesis de que en San Lorenzo Chiautzingo el Programa de Desarrollo es un mero formulismo y no considera programas orientados a cubrir los sectores productivos y prioritarios a mediano y largo plazo.

- Cuando en los gobiernos municipales no existe una relación entre eficiencia, eficacia y calidad, ni un sistema de rendición de cuentas para los servidores públicos municipales, no se obtiene la modernidad administrativa necesaria para enfrentar los problemas que demanda la comunidad, en el sistema político que hoy vive la sociedad mexicana es necesario estar capacitados para enfrentarlos.

- La misión y visión del gobierno a mediano y largo plazo traerán consigo el desempeño óptimo de los servidores públicos municipales. Si se profesionaliza a los gobernantes municipales, capacitándolos y explicándoles porqué y para qué están en ese lugar, se obtendrá a una organización en la que todos conocen las metas para trabajar de manera conjunta para alcanzarlas.

5.2. Bibliografía General.

Alejandro Oropeza López. La evaluación de la función pública en México. Editorial Plaza y Valdés, México, 2005.

Alexis de Toqueville. La Democracia en América. Editorial F.C.E, México, 1973.

Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 2000.

Centro Estatal de Desarrollo Municipal, Semblanza de las 7 Regiones Socioeconómicas del Estado de Puebla, México, 1991.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991.

Diccionario Larousse. sexta reimpresión, Editorial Ultra, 2008.
Diccionario latino-español, Edición 1873.

Enciclopedia de los municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, 2009.

Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1992.

George Jellinek, Teoría General del Estado. Editorial Porrúa, México, 2000.

Gobierno del Estado de Puebla, Consejo Estatal de Población, 1995, Distribución Espacial de la Población, México.

Gobierno del Estado de Puebla, Consejo Estatal de Población, Distribución Espacial de la Población, México, 1995.

Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Gobernación, Los Municipios de Puebla, México, 1988.

Herman Finer. Teoría y Práctica del Gobierno Moderno. Editorial Porrúa, Madrid, 1964.

Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 2000.

Información Básica sobre administración y gobierno municipal, INAFED. México, 2007.

Jacinto Faya Viesca. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México, 1983.

J. Antonio Fernández Arena. Auditoría Administrativa. Editorial JUS, S.A, México 1966.

Juan Rosales Núñez. Gerencia Pública. Editorial Gernika, 1ra. ed. México, 2004.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

Ley sobre Planeación General de la República.
Manual Para Transferencias Federales a los Municipios, INAFED. México, 2008.

Metodología de Modernización para la Administración Pública Federal, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. PROMAP, 1995-2000.

Metodología para el análisis FODA, Instituto Politécnico Nacional, Secretaría Técnica, Dirección de Planeación y Organización, 2002.

Pierre Escoube. Introducción a la Administración Pública. Material de trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, 1952.

R, Carré de Malberg. Teoría General del Estado. Editorial F.C.E, México, 1998.

Reynaldo Robles Martínez. El Municipio. Editorial Porrúa, octava. ed. México, 2006.

Seis pasos para organizar, gestionar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las Administraciones Municipales, INAFED. México, 2007.

Thomas Hobbes. El Leviatán. Editorial Porrúa, México, 1980.