



Memoria

Congreso Internacional de la red-ε-mun

IX *“Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento”*

Mayela Cubillo M.
Arllery Rivera F.
Compiladoras



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
TAMAULIPAS**

352.140.98

C749c Congreso Internacional de la red e – mun (9 : 2014 : San José, Costa Rica)
Los retos de los gobiernos locales en la sociedad del conocimiento :
memoria / Mayela Cubillo M., Arlery Rivera F., compiladoras. --1. ed.--
[San José], C.R. : Universidad de Costa Rica, CICAP, 2015,
1 disco óptico de computadora : col. ; 4 ¾ plg.

Requerimientos del sistema: PC Inte Pentium II o superior; 250MB
de espacio disponible en disco duro; monitor SVGA de 16 bit a color; 800
x 600 pixeles de resolución; mouse de Microsoft o compatible; 64 MB de
memoria RAM; unidad de CD-ROM; Microsoft Windows 98 NT, Me
2000—Programa Acrobat Reader para abrir archivo PDF

Sumario: Muestra las ponencias sobre los diversos ejes de investiga-
ción en relación a temas municipales en América Latina

ISBN 978-9968-932-21-9

1. GOBIERNO LOCAL – AMÉRICA LATINA – CONGRESOS,
CONFERENCIAS, ETC. 2. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN
- AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,
ETC. 3. INTERNET EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -
AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,
ETC. 4. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES -
AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 5.
TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN - AMÉRICA LATINA
- CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 6. DESARROLLO
SOCIAL - AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,
ETC. I. Cubillo M., Mayela, comp. II. Rivera F., Arlery, comp. III.
Título.

CIP/2736
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica
© CICAP
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.

Primera edición: 2015

Diagramación, montaje digital y diseño de portada: *Wendy Aguilar G.*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Presentación

Con el fin de contribuir al análisis y reflexión de las políticas públicas que diseñan y aplican los Gobiernos Locales, para promover el desarrollo económico, social y administrativo, en sus territorios, se creó la **red-E-mun**, el 29 de noviembre de 2001, a iniciativa de un grupo de investigadores y académicos de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México; de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica; de la Universidad de Camagüey, Cuba; así como de profesionistas, académicos independientes, servidores públicos e interesados en los estudios municipales de América Latina.

Para discutir, analizar y proponer alternativas de solución a los problemas que enfrentan los Gobiernos Locales, se han llevado a cabo nueve encuentros internacionales:

- 1.- “Estudios y Experiencias Municipales. Sociedad Civil, Gobierno y Desarrollo Económico”. Puebla, México, octubre de 2002.
- 2.- “Desafíos de las Finanzas Municipales para el Desarrollo Democrático”, San José, Costa Rica, febrero de 2003.
- 3.- ”Estrategias de Desarrollo y Mecanismos de Participación” Camagüey, Cuba, febrero de 2004. Red de Estudios Municipales.
- 4.- “Políticas y Gestión Pública para el Desarrollo Municipal: Análisis y Perspectivas”, Tampico, Tamaulipas, México, octubre de 2006.
- 5.- “Hacienda Pública Local. Experiencias Exitosas en Recaudación”, Puebla, México, enero de 2008.
- 6.- ”Desarrollo Sostenible en los Espacios Locales: Políticas Ambientales y Gestión Municipal”, San Ramón de Alajuela, Costa Rica, febrero de 2009.

7.- “Nuevos Paradigmas, Mejores Gobiernos Locales: El municipio frente a la crisis económica financiera y la integración internacional”, Atlixco, Puebla, México, septiembre de 2010.

8.- Gobiernos Locales y Desarrollo Municipal, Teohuacán, Puebla, México octubre 2012.

El noveno encuentro, se realizó los días 22, 23 y 24 de julio del 2014 en las instalaciones del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP. Ente que patrocinó y organizó todo el Congreso.

El tema central del encuentro fue **“Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento”**.

Los ejes alrededor de los cuales se presentaron las ponencias fueron:

- Gobierno Digital, Gobierno abierto para el mejoramiento en la gestión pública local.
- Construcción de capacidades del talento humano para el manejo de las TIC.
- Uso de las tecnologías para el mejoramiento de la gestión local (herramientas e instrumentos).
- Construcción de las Políticas Públicas y desarrollo local, experiencias exitosas.
- Competitividad regional, competencias laborales y profesional.

Los objetivos del Encuentro fueron:

1. Aportar conocimientos y experiencias que propicien Gobiernos Locales competitivos.
2. Compartir experiencias exitosas para el desarrollo sostenible de las municipalidades.
3. Proponer alternativas para fortalecer la sustentabilidad municipal.
4. Discutir el rol de los gobiernos locales como promotores del desarrollo.
5. Discutir sobre las cualidades y herramientas que deben tener los alcaldes para su desarrollo y para propiciar la innovación en el desarrollo local.

La participación efectiva fue de:

- Cuatro Conferencias magistrales presenciales con Expertos de Costa Rica, México y Puerto Rico.
- Dos videoconferencias desde México
- Un Panel con Alcaldes de Costa Rica y México



- Cinco Mesas de trabajo, una por cada eje con la discusión de 48 ponencias presentadas y aceptadas por el Comité Científico del Congreso. Estas mesas de trabajo suscitaron muchas preguntas y amplios debates sobre los trabajos presentados.
- Un Debate estudiantil con 5 estudiantes, 3 de Costa Rica y dos de México.

El Debate estudiantil lleva el nombre de Juan José Mora Cordero, en memoria de un Municipalista Costarricense asesor legal de la municipalidad de Pérez Zeledón, autor de manuales para el mejoramiento en la gestión municipal, participante activo de la red de estudios municipales REDEMUN, desde 2004 hasta el 2010.

Al Encuentro asistieron más de 100 personas, cincuenta de las cuales provenían de las Universidades mexicanas de: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Autónoma de Tamaulipas, Autónoma de Baja California, de Oxaca, Tecnológica de Tijuana, de Guanajuato, Nacional Autónoma de México-UNAM, Instituto Tecnológico Superior de Álamo Temapache. Veracruz, México.

Asistieron al evento además:

- La delegación del Municipio Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, México
- La Directora de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.
- Por Costa Rica, además de docentes, investigadores y estudiantes de la Universidad de Costa Rica, estuvieron presentes varios Alcaldes y funcionarios municipales.

Al finalizar el Encuentro los asistentes se refirieron muy positivamente la organización por cuanto se desarrollaron temas de actualidad, por el enfoque práctico de los mismos y la excelente conducción de los moderadores.

Al igual que en las ediciones anteriores el Congreso cumplió con los objetivos planteados. El resultado de la evaluación realizada al final del mismo reflejó un alto nivel de satisfacción de los asistentes por su organización, la calidad y profesionalismo de sus ponentes, y lo cercano a la realidad del municipio y fundamentalmente por las propuestas concretas que se realizaron a los municipios.

Para completar la información de esta reseña vea el programa del IX Congreso Internacional de la Redemun, el cual se cumplió en su totalidad.

Dra. Mayela Cubillo Mora

Directora

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



“La planeación del desarrollo local. El caso del Municipio de Izúcar de Matamoros”

Luis Enrique Bueno Cevada¹
enrique.bueno@correo.buap.mx

Salvador Pérez Mendoza²
salvador.perez@correo.buap.mx

Rosario Guzmán Garibay³
c_garibay@hotmail.com

Eje temático

Construcción de las Políticas Públicas y Desarrollo Local, experiencias exitosas

Modalidad de trabajo:
Experiencias

- 1 Profesor-Investigador. Facultad de Economía. Cuerpo Académico de Economía Urbana y Regional. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- 2 Profesor-Investigador. Facultad de Economía. Cuerpo Académico de Economía Urbana y Regional. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- 3 Estudiante de la Maestría en Economía. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

“LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL. EL CASO DEL MUNICIPIO DE IZÚCAR DE MATAMOROS”

*Luis Enrique Bueno Cevada
enrique.bueno@correo.buap.mx*

*Salvador Pérez Mendoza
salvador.perez@correo.buap.mx*

*Rosario Guzmán Garibay
c_garibay@hotmail.com*

INTRODUCCIÓN

Una de las tareas prioritarias de las autoridades locales en cualquier territorio, si no es que la más importante, es llevar a cabo acciones que respondan a las necesidades de su población y sentar las bases para el desarrollo a mediano y largo plazo, es decir, las políticas públicas que llevan a cabo las autoridades desde “lo local” deben ir más allá de la simple administración.

En México, los gobiernos locales o Ayuntamientos tienen, por Ley la obligación de elaborar su Plan Municipal de Desarrollo (PMD). Este Plan es el instrumento que debe guiar el desarrollo integral del municipio en sintonía con las estrategias impulsadas por los gobiernos federal y estatal. De esta forma, se busca que los habitantes del municipio cuenten con el acceso a servicios básicos de calidad, a la educación, la salud, también que tengan una vivienda digna y espacios públicos seguros, vías de comunicación y transporte eficiente para llevar a cabo sus actividades económicas, sociales y culturales.

El objetivo de este texto es proponer una metodología específica para llevar a cabo la planeación del desarrollo local aplicado a un municipio en específico en la región de la mixteca en el estado de Puebla. A través de una propuesta que incorpora dos enfoques complementarios: el desarrollo local y la perspectiva

demográfica y con ayuda de la planeación estratégica; nuestro trabajo se basa en la elaboración de un diagnóstico y propuestas de política pública específicas para impulsar el potencial de un municipio. En primer lugar, mostramos los enfoques teóricos-metodológicos sobre los que se basa nuestro trabajo; en segundo lugar, mostramos los indicadores básicos del municipio y finalmente, describimos las políticas públicas propuestas para el desarrollo del territorio.

1. ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

1.1. Desarrollo local y territorio

El desarrollo local representa un modelo alternativo y se basa en identificar, aprovechar los recursos y las iniciativas endógenas (al interior de una comunidad). De esta forma, el territorio se beneficia de todo el potencial innovador de la misma comunidad para impulsar su desarrollo (Vázquez Baquero, 2009). Sin embargo, el desarrollo local como estrategia de intervención es muy reciente y en la práctica resulta difícil distinguir entre los factores verdaderamente “locales” y aquellos que son externos (Polèse y Rubiera Morollón, 2009). Por ello, nos referimos a un territorio más específico: el municipio. La razón de tomar este espacio es porque lo local, puede ser un barrio, una colonia o una localidad; en este caso nos referimos al territorio municipal porque es más fácil distinguirlo por sus límites políticos-administrativos, pero sobre todo por la información disponible en las estadísticas económicas y de población. De esta forma nos referimos a Municipio, Territorio y “nivel local” como sinónimos. Sin embargo, el espíritu de la propuesta de desarrollo local continúa siendo el mismo: aprovechar las potencialidades propias del territorio para impulsar su desarrollo.

Consideramos al municipio como un espacio delimitado política y administrativamente, en el que confluyen una serie de dinámicas influenciadas principalmente por las actividades humanas. De esta forma, el municipio puede ser considerado como un sistema compuesto por cuatro elementos principales:

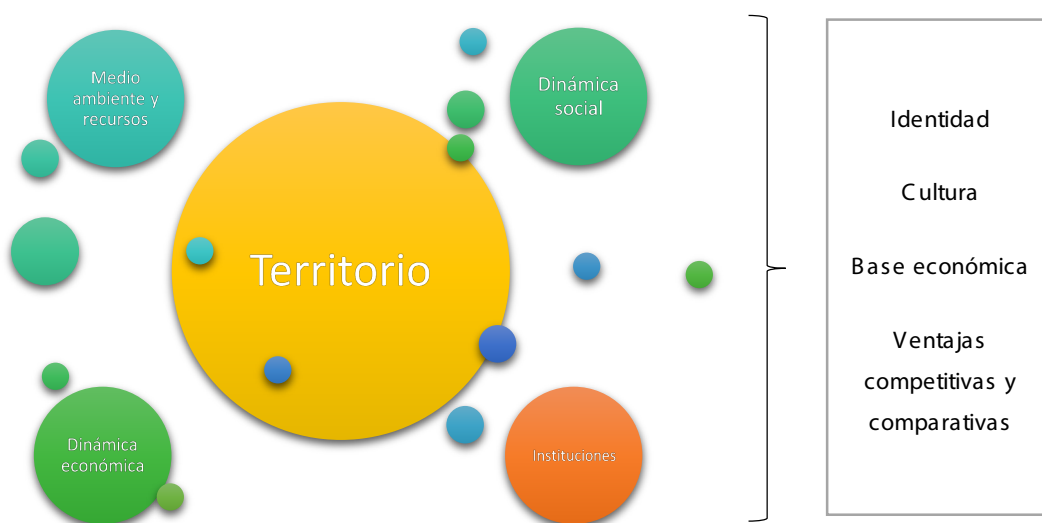
- **Medio ambiente:** Incluye todos los ecosistemas y recursos naturales que caracterizan al espacio físico y que son utilizados por las personas y las empresas para subsistir y/o producir e intercambiar bienes.
- **Sociedad:** Un subsistema compuesto por conjuntos de individuos que conviven en el espacio y se relacionan en un mismo contexto histórico-cultural; en este sentido la demografía juega un rol importante pues a través de ella se obtienen sus principales características y tendencias.
- **Economía:** Son las relaciones de producción, distribución o intercambio y consumo dentro y fuera del territorio. Dentro de este espacio las unidades de producción buscan minimizar los costos asociados a la distancia y aumentar su productividad a través de las economías de escala que pueden obtener por ubicarse en ese lugar.



- **Instituciones:** Podemos entenderlo como los mecanismos que regulan el comportamiento de los individuos y empresas dentro del territorio, con el fin de formar un orden social y de cooperación.

Sin embargo, el territorio no es estático, precisamente la dinámica al interior de estos subsistemas y entre ellos es lo que permite que el territorio se construya y se transforme, las relaciones entre estos subsistemas lo configuran y le proporcionan sus características propias (identidad, cultura, costumbres, base económica, ventajas comparativas y competitivas).

Figura 1. Componentes del Territorio



Fuente: *Elaboración propia*

Otra de las características del Municipio, si lo consideramos como una región, es que es un espacio económico abierto (Polése y Rubiera Morollón, 2009). En el sentido en que existen, al menos, tres tipos de flujos:

- **Flujo de personas:** Se trata de las personas que realizan viajes frecuentes para desarrollar todo tipo de actividades, sobre de todo relacionadas con el trabajo, los estudios y el intercambio de bienes y servicios. Este flujo también implica el intercambio de ideas, conocimiento, cultura, etc.
- **Flujos de dinero:** Son los movimientos de dinero y valores (cómo el oro, la plata) que se intercambian entre dos o más territorios, su fuente principal es el comercio; aunque también involucra el pago a factores de la producción, por ejemplo, los salarios que pagan a las personas que trabajan en un lugar, pero que viven en otros.



- **Flujo de mercancías.** Se trata del intercambio de bienes y también servicios entre dos espacios, el flujo de bienes intercambiables es lo que da origen al comercio y a la región en el sentido económico.

El intercambio entre personas, capitales y mercancías de diferentes territorios, pero próximos, da lugar a la Región, entre más intensos sean estos flujos, las regiones son mucho más integradas, volviéndose, al mismo tiempo, un territorio más amplio (dependiendo también de factores como la distancia o las barreras por accidentes geográficos).

Pero además, una de las variables más relevantes dentro del territorio son las características demográficas de la población que habita en ese espacio físico, pues el dinamismo en la población origina los cambios en los otros sistemas, de esta forma un crecimiento considerable en el número de habitantes se traducirá en mayor explotación de los recursos naturales, pero también mayores intercambios económicos; sin olvidar la demanda de servicios que eso significa. Por ejemplo, en el caso del transporte las diferentes facetas de la demografía proporcionan claves para describir los componentes de la demanda de transporte (Bussiere et al, 2009).

Asimismo, las condiciones de vida de la población es una variable determinante en la configuración del territorio. Si las personas no cuentan con las condiciones necesarias para tener un nivel de vida mínimamente adecuado, es poco probable que se desarrollen otros aspectos como la integración económica, las ventajas competitivas, la cultura y su identidad. Puede ocurrir todo lo contrario, la falta de acceso a servicios básicos, como salud, vivienda o educación o bajos niveles de ingreso, pueden conllevar a la sociedad a la destrucción del tejido social, depredación del medio ambiente, baja competitividad, dependencia económica y la corrupción en las instituciones.

En fin, consideramos al Municipio como un territorio integrado por habitantes, agentes económicos –empresas y hogares–, ecosistemas e instituciones, en donde sus dinámicas, al interior y entre ellas, le proporciona al territorio sus características básicas: identidad, cultura, base económica y ventajas competitivas y/o comparativas con respecto a otros territorios.

1.2. Planeación estratégica

Las tasas de natalidad, mortalidad, el crecimiento de la población y su estructura de edades, es información que debe de servir a nivel local para diagnosticar la situación actual del municipio, pero también para planificar su crecimiento y desarrollo, no sólo en el período que dura cada administración municipal, sino a mediano y largo plazo. En este sentido, la planeación estratégica y el marco lógico son herramientas muy útiles que pueden ayudar a los responsables de la elaboración del Plan de Desarrollo Local a llevar a cabo una planificación coherente y bien sustentada.



La planeación estratégica es un proceso que permite conocer el entorno, las fortalezas y debilidades del territorio y que finalmente provee de objetivos, metas y acciones concretas; pero que permite tomar decisiones y optimizar los recursos disponibles (Munch, 2008). No existe un solo proceso para elaborar una planeación estratégica, sin embargo, en términos generales está compuesta por los siguientes componentes:

Figura 2. Fases de Planeación Estratégica



Fuente: Elaboración propia

Análisis del entorno: Consiste en un análisis de la información disponible, pero tomando en cuenta los factores tanto internos como externos que pueden influir tanto positiva como negativamente en el desarrollo local.

Planteamiento de misión y visión: La Misión es la razón de ser de la organización responde a las preguntas ¿Para qué? y ¿por qué? La Visión es el enunciado que describe el estado deseado en el futuro para la organización, esta debe de ser breve, fácil de entender y recordar, además de inspiradora.

Definición de los objetivos: Los objetivos indican los resultados que la organización desea lograr en un tiempo determinado, debe ser lo más cuantitativo y realista posible, pero que represente grandes retos y siempre deben marcar un tiempo específico.

Definición de estrategias: Son las alternativas o cursos de acción que muestran los medios, los recursos y los esfuerzos que deben emplearse para lograr objetivos

Propuestas de políticas: Las políticas son guías para orientar la acción, se trata de los lineamientos generales que hay que observar en la toma de decisiones sobre problemas que se repiten una y otra vez.

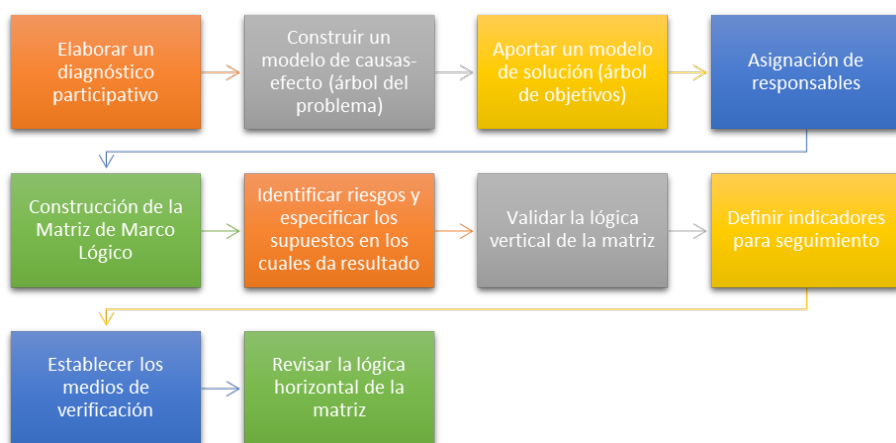


Elaboración de programas: El programa es la secuencia de actividades específicas que habrán de realizarse para alcanzar los objetivos en tiempo, así como la asignación de los responsables de su ejecución.

1.3 Marco lógico

El marco lógico es una herramienta comúnmente utilizada en organizaciones privadas y en la administración pública para el diseño y evaluación de programas, por ello también es utilizada como herramienta analítica de gestión para resultados. En términos sintéticos el Marco Lógico es un proceso para identificar problemas y elaborar un modelo sistémico para resolverlos con una estrategia de solución (Aldunate y Córdoba, 2011). Las fases para construir una matriz de marco lógico son:

Figura 3. Fases del Marco Lógico



Fuente: Elaboración propia

Es importante señalar que, a pesar de ser una metodología muy completa, sólo tomaremos algunas partes de los instrumentos anteriormente descritos para la elaboración de nuestra propuesta. La razón es porque no todos los procesos que se utilizan en la planeación estratégica y el marco lógico nos sirven para incorporar el enfoque demográfico en la planeación del desarrollo municipal.

De esta forma, se busca que la propuesta para elaborar el Plan de Desarrollo Local cuente con las mejores herramientas teóricas-metodológicas, para llevar a cabo un claro proceso de diagnóstico, elaboración de escenarios, propuestas y seguimiento-evaluación necesarios para instrumentar las acciones para desarrollo de su territorio y de la población que habita en él.



1.4 Enfoque demográfico

Partimos del hecho que la población vive en un territorio delimitado por factores físicos y/o político administrativos y que esta población tiene determinadas características como el número de habitantes, el sexo, su estructura de edad, los nacimientos y defunciones que van cambiando a través del tiempo y que determinan en buena parte los servicios que requieren. En este sentido, podemos afirmar que la dinámica demográfica permite comprender las tendencias para los siguientes años. Los cambios en la estructura de edad de la población, tiene como consecuencia un incremento en sus demandas, como el empleo, la educación y los servicios de salud, (Ham Chande, 1998). Estas son variables que es necesario considerar en el mediano y largo plazo por las implicaciones en cuanto a la oferta de servicios que es necesario prever. A nivel local, es necesario que los municipios retomen este enfoque para que les permita diagnosticar la situación de su población y prever las demandas futuras a través de escenarios, de tal forma que puedan planificar su desarrollo de forma organizada.

La prospectiva sirve también para cortar el círculo vicioso que se ha generado en las administraciones municipales, la herencia de problemas de una administración a otra acumula las demandas sociales e impide sentar las bases para potenciar el desarrollo local. Es importante señalar que esta guía contempla indicadores ya desarrollados y establecidos sobre la dinámica poblacional y las características de las viviendas, por lo que nos concentramos sólo en su la sistematización, análisis e interpretación, de estos indicadores, pero no en su construcción.

2. PROCESO METODOLÓGICO

El proceso metodológico para la planificación del desarrollo local, se basa en tres fases y varios subprocesos.

2.1. Fase diagnóstica.

El objetivo es obtener la información, lo más confiable posible, para obtener un diagnóstico realista de la situación que guarda el territorio en tres temáticas: Delimitación y estructura territorial, dinámica ambiental, dinámica demográfica, dinámica social y dinámica económica.



Figura 4. Componentes del diagnóstico



Fuente: *Elaboración propia*

2.2 Fase de Planeación

Se trata de establecer objetivos, metas e indicadores que orienten la política pública para tratar de reducir los riesgos y mejorar la toma de decisiones; así mismo, también implica una mejor aplicación de los recursos con los que cuenta el gobierno local. Para esta fase recurrimos a tres matrices diferentes con base en la información sistematizada anteriormente.

2.2.1 Detección de diagnóstico

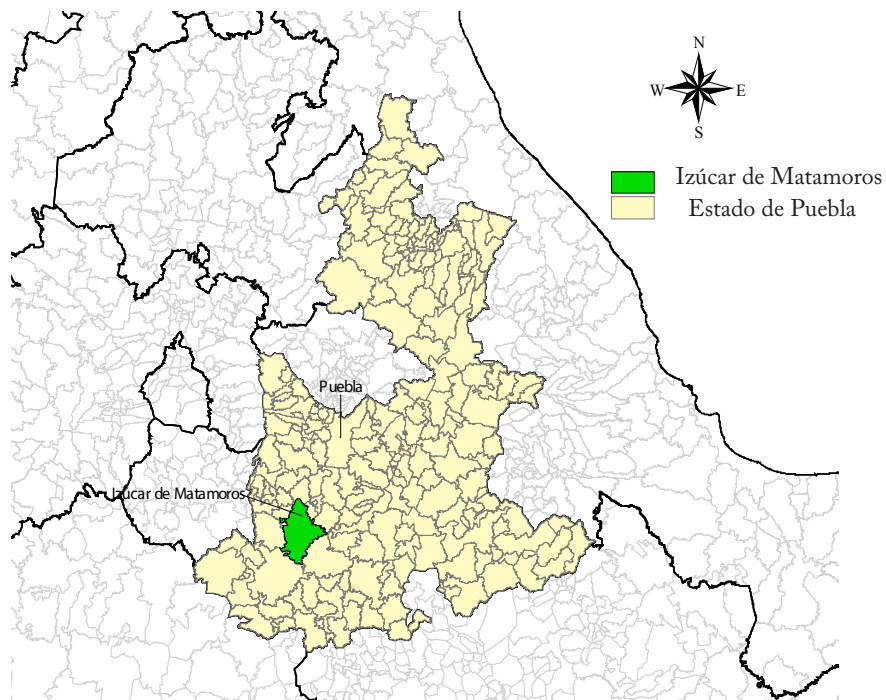
Objetivo: Obtener una matriz en donde se reflejen, en conjunto, los indicadores de población seleccionados y que puedan proporcionar, a través de su contraste con el promedio estatal del mismo indicador, su nivel para detectar los problemas de la población con respecto a cada uno de los temas propuestos. Con la información y los indicadores recopilados se forma una matriz en la que se sintetiza los “focos rojos” y nos ayuda a identificar problemas y a detectar las necesidades de la población.

2.2.2 Elaboración de propuestas y alternativas

Objetivo. Una vez que se detectan los principales problemas con el enfoque de población y en base a las necesidades sociales detectadas; es necesario aportar alternativas de solución a través de objetivos, políticas, estrategias y programas y metas.

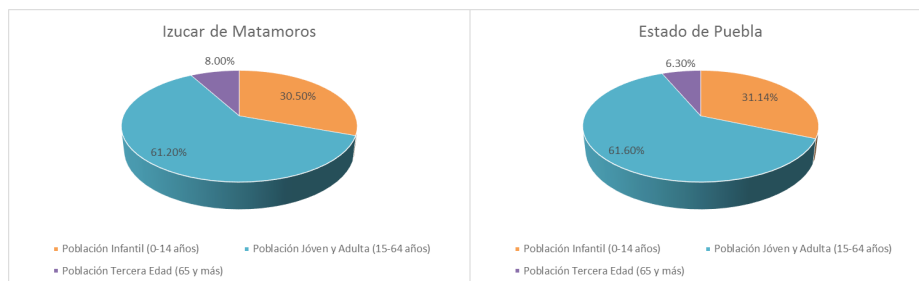


Figura 7. Ubicación del municipio de Izúcar de Matamoros



Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI. Marco Geoestadístico Nacional 2013

Figura 8. Estructura de la Población por edad



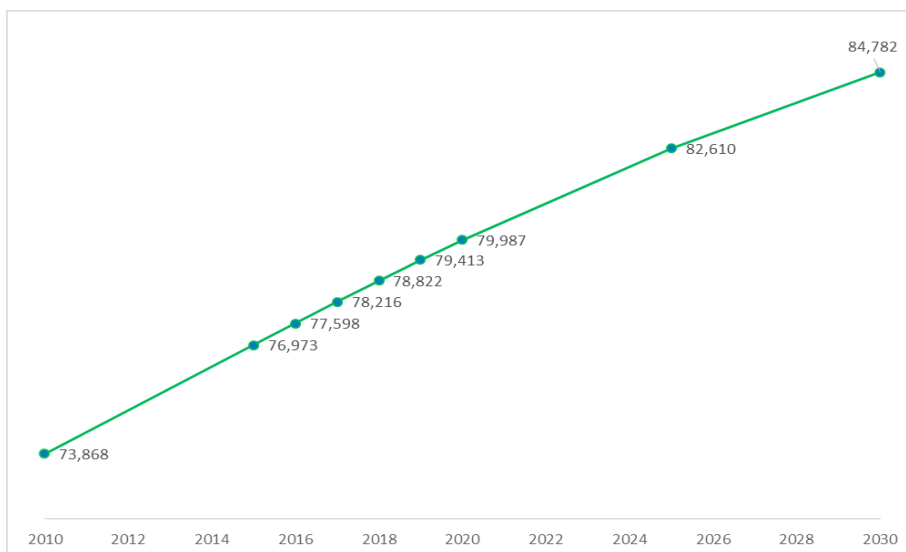
Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Censos de Población y Vivienda, 2010.

El municipio presenta un grado de marginación medio, que está por debajo del grado de marginación del estado de Puebla considerado como alto. Este indicador se explica en parte, como lo veremos más adelante, por algunos rezagos sobre todo en materia de salud y de educación. Pero el municipio también presenta un Índice de Desarrollo Humano alto, que para 2005, está por encima del indicador estatal considerado como medio. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el 66.8% de la población (41,045 habitantes) se



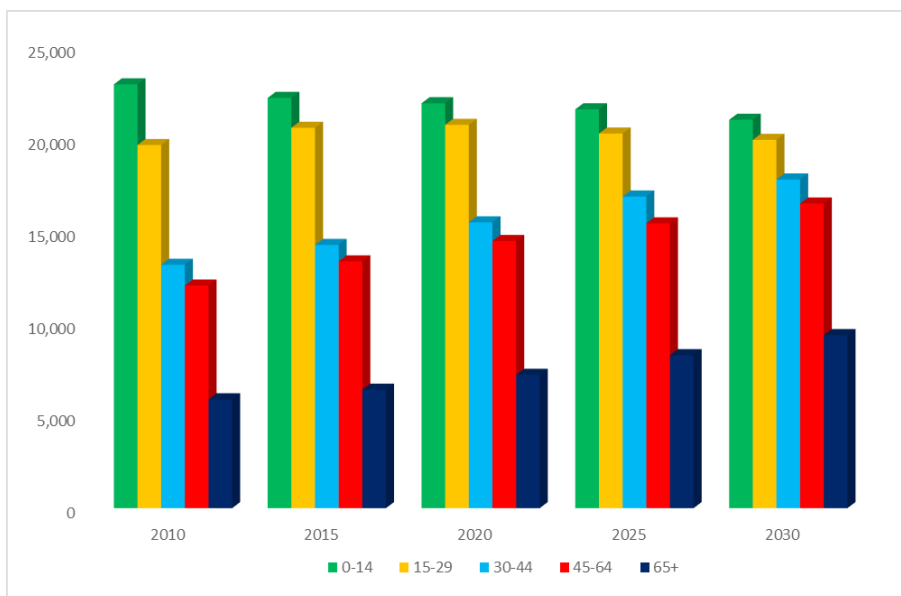
encuentra en situación de pobreza, indicador que se encuentra por encima del porcentaje estatal (61.5%); sin embargo, la población en pobreza extrema también es mayor al indicador del estado 18.6% (11,447 habitantes) y el 48.2% (29,597 habitantes) se encuentran en pobreza moderada; indicador también por debajo del estatal (44.5%).

Figura 9. Proyecciones de población



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Proyecciones de población de CONAPO

Figura 10. Proyecciones de población por estructura de edad

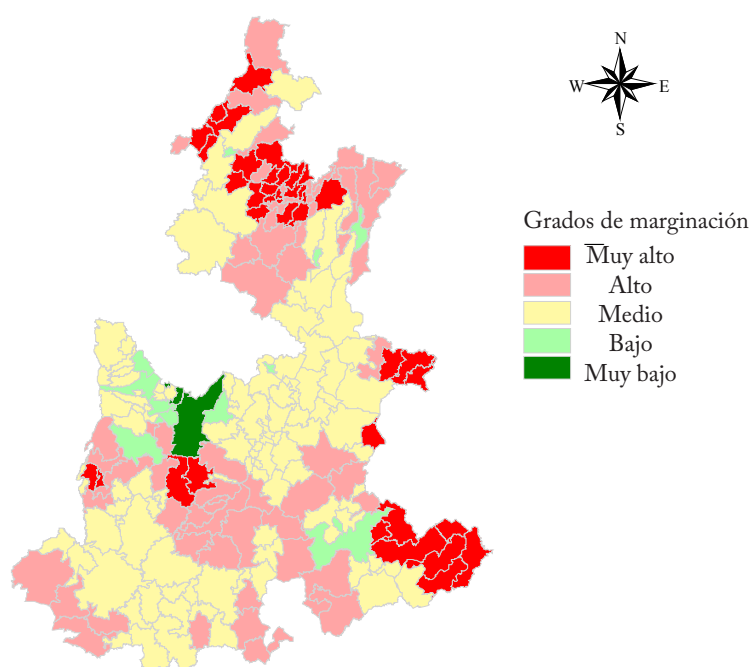


Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Proyecciones de población de CONAPO



En la medición de las carencias, el 22.3% de la población (13,692 habitantes) es considerada como vulnerable por carencias sociales, indicador apenas por encima del estatal (21.6%), además, el CONEVAL también estima que el 4.3% de la población (2,638 habitantes) es vulnerable por ingresos, cifra también por debajo de la estatal (5.6%) y finalmente la población no considerada como no pobre o vulnerable es 6.6% (4,078 habitantes), que también es poca con respecto al estatal (11.3%).

Figura 11. Puebla. Grados de marginación por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en: CONEVAL, Marginación por municipio, 2010

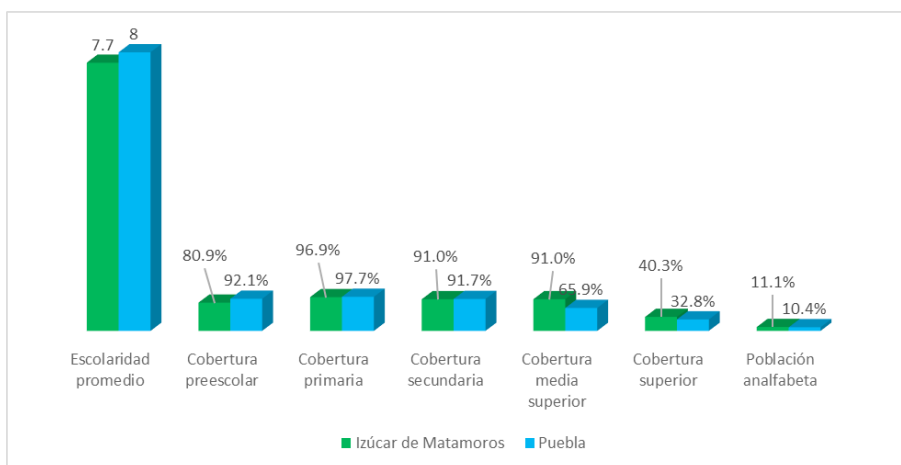
En los indicadores de Salud, encontramos que el porcentaje de cobertura es de 45.2%, que está por debajo del indicador estatal, pero que también significa que un poco más de la población no tienen acceso siquiera a los servicios básicos para mantener su salud. Uno de los indicadores a los que hay que poner más atención es la Mortalidad General por cada 1000 habitantes; mientras en el estado en conjunto se reporta un indicador de 5.4, en el municipio existen 6.5 muertes por cada cien mil habitantes. Este indicador es importante tomarlo en cuenta pues nos refleja que, ya sea por accidentes, enfermedad o violencia, la población vive un ambiente inseguro en cuando a sus expectativas de vida.

En el tema de la educación, podemos observar que la escolaridad promedio de los habitantes es de 7.7 años, por debajo del indicador estatal de 8 años. Sin embargo, se espera que en el mediano



plazo este indicador aumente por el incremento de la matrícula en todos los niveles de educación. En este sentido, el municipio se caracteriza por una cobertura del 80.9% en preescolar, por debajo de la cobertura estatal en el mismo nivel (92.1%); en la cobertura primaria el municipio tiene el 96.9% y en secundario el 91.0%; uno de los indicadores que mejor se presentan en el municipio es el educación media superior, la cobertura alcanza el 91%, en tanto que en el estado apenas es del 65.9%; otro de los indicadores favorables es la educación superior que tiene una cobertura del 40.3%. Sin embargo, aún queda por resolver el indicador de población analfabeta; de acuerdo con los datos, alcanza el 11.1% y que es hasta cierto punto mayor que la proporción de la población analfabeta en el estado (10.4%).

Figura 12. Cobertura de educación según nivel

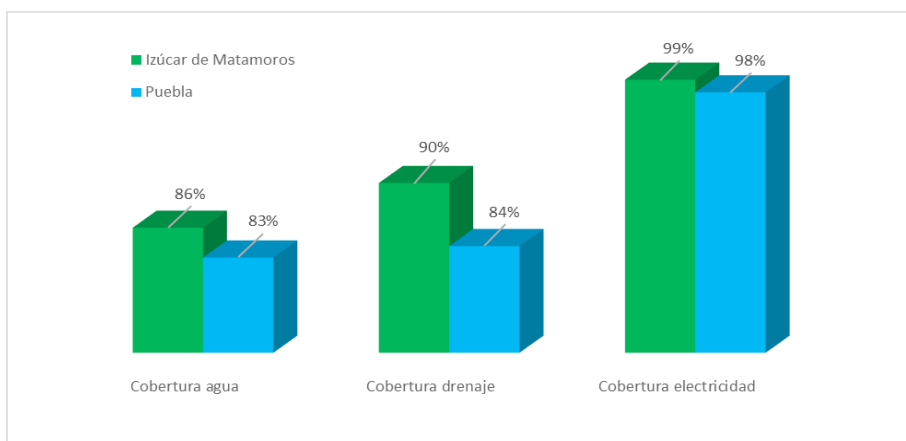


Fuente: Elaboración propia con base en: Fichas Municipales del Sistema Estatal de Información.

En los indicadores de vivienda también hay coberturas que están por encima de los indicadores estatales. Por ejemplo, la cobertura en agua es del 86% en las viviendas del municipio, en drenaje es del 90%, también un poco más que el indicador estatal y en electricidad es del 99%. Sin embargo, el indicador más bajo es el de viviendas con piso de tierra. En el municipio es del 10.7%. Lo que coincide con el bajo indicador de acceso a vivienda digna que mencionamos anteriormente en el apartado de componentes del rezago social. Lo anterior nos indica que debe existir un crecimiento urbano que aún no está siendo totalmente considerado en el desarrollo del propio municipio.



Figura 13. Cobertura de servicios



Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Censos de Población y Vivienda 2010.

3.2 Fase de Planeación⁵.

3.2.1 Detección de problemas y necesidades. De acuerdo al análisis presentado anteriormente se pudieron detectar las principales problemáticas del Municipio, sobre todo en la dinámica social y económica. En la siguiente figura se presenta una parte de la matriz de detección de problemas y necesidades. Se detectó que la mayor parte de la problemática del municipio recae en los indicadores sociales. Principalmente en la población que vive en situación de pobreza y pobreza extrema, la cobertura de salud y la cobertura de educación, principalmente en el nivel básico y superior.

3.2.2 Elaboración de propuestas y alternativas. Las propuestas fueron elaboradas por parte de las autoridades municipales y consensadas con los representantes de las diferentes localidades y barrios del municipio. De esta matriz se obtuvieron una lista de obras y prioridades.

5 Es importante mencionar que por síntesis en la presentación del documento, únicamente se presentan algunos indicadores y temas de la metodología.



Figura 14. Matriz de detección de problemas y necesidades

Componente territorial	Indicador	Categoría (5 emblemas)	Valor del indicador	Valor del indicador promedio estatal	Problema detectado o descripción
DINÁMICA DEMOGRÁFICA	Volumen de la población				
	Población Total	NA	72,799	5,863,823	No aplica
	Crecimiento				
	Tasa de Crecimiento Poblacional Anual (2005-2010)		1	1.2	El ritmo de crecimiento de la población es casi igual al ritmo de crecimiento de la población del estado
Movilidad					
Intensidad migratoria (2010)		Alto	Alto	El municipio presenta una intensidad migratoria importante	
DINÁMICA SOCIAL	Marginación				
	Grado de marginación (2010)		Medio	Alto	El municipio presenta un grado de marginación por debajo que el que presenta el estado
	Desarrollo humano				
	Índice de desarrollo humano (2005)		Alto	Medio	El municipio presenta un índice de desarrollo humano también por encima del índice del estado de Puebla
	Medición de la pobreza				
	Porcentaje de Población en situación de pobreza		66.8%	61.5%	El porcentaje de la población en situación de pobreza es mayor que el del estado
	Porcentaje de Población en situación de pobreza extrema		18.6%	17.0%	El porcentaje de la población en extrema pobreza también es mayor que la del estado
	Porcentaje de Población en situación de pobreza moderada		48.2%	44.5%	El porcentaje de la población en situación de pobreza moderada también es mayor que el del estado
	Porcentaje de Población vulnerable por carencias sociales		22.3%	21.6%	Porcentaje mayor que el estatal y casi un cuarto de la población
	Porcentaje de Población vulnerable por ingresos		4.3%	5.6%	Vulnerabilidad por ingresos por debajo del porcentaje estatal
	Porcentaje de Población no pobre y no vulnerable		6.6%	11.3%	Porcentaje también por debajo del estatal
	Rezago social				
	Índice de Rezago social (2010)		Bajo	Medio	Presenta un índice de rezago social bajo, mientras que el de la entidad es medio
	Salud				
	Población derechohabiente		45.2%	49.5%	El municipio presenta un indicador de cobertura por debajo del indicador estatal
	Médico por cada 1000 habitantes		1.4	1.5	El promedio de médicos por cada mil habitantes es muy similar al promedio estatal
	Mortalidad General por cada 1000 habitantes		6.5	5.4	La mortalidad es un indicador alto
	Mortalidad Infantil por cada 1000 habitantes		11.9	15.1	La mortalidad infantil es un indicador relativamente estable en el municipio
	Unidades Médicas de Consulta Externa		18	1244	El municipio cuenta con 18 unidades de consulta externa
	Unidades Médicas de Hospitalización General		1		
	Unidades Médicas de Hospitalización Especializada	NA	0		
	Educación				
	Escolaridad promedio		7.7	8	La escolaridad promedio se encuentra por debajo de la estatal, pero no muy lejana
	Cobertura preescolar		80.9%	92.1%	La cobertura en preescolar esta por debajo de la cobertura estatal
	Cobertura primaria		96.9%	97.7%	La cobertura en primaria está por debajo de la estatal
	Cobertura secundaria		91.0%	91.7%	La cobertura en secundaria es similar
	Cobertura media superior		91.0%	65.9%	La cobertura en educación media superior es más alta que la estatal
	Cobertura superior		40.3%	32.8%	La cobertura en educación superior también es más alta que la estatal
	Población analfabeta		11.1%	10.4%	El porcentaje de población analfabeta es mayor que en el estado
	Vivienda				
	Cobertura agua		85.9%	83.3%	Cobertura por encima del indicador estatal
	Cobertura drenaje		89.8%	84.3%	Cobertura de drenaje esta por encima del promedio estatal
	Cobertura electricidad		98.8%	97.7%	Cobertura de electricidad por encima del indicador estatal
	Viviendas con piso de tierra		10.7%	9.5%	El porcentaje de viviendas con piso de tierra es mayor con respecto al del resto del estado



Figura 15. Matriz de propuestas y alternativas

EJES DE GOBIERNO	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	LINEAS DE ACCIÓN	METAS	INDICADORES	
DESARROLLO SOCIAL	5.1. Ampliar los servicios de salud y deporte	5.1.1. Identificar las zonas con menor cobertura en servicios de salud	5.1.1.1. Coordinar con las Juntas Auxiliares el levantamiento de información	Aumentar la cobertura de salud al 46%	Población con cobertura de salud	
		5.1.2. Conocer el estado de guardan los centros de salud y hospitales en el municipio	5.1.2.1. Crear una base de datos de la situación de los centros de salud y hospitales			
		5.1.3. Coordinar y apoyar junto con la Secretaría de Salud las campañas de vacunación y prevención de enfermedades	5.1.3.1. Coordinar campañas en el municipio			
		5.1.4. Mejorar la infraestructura de los servicios médicos	5.4.1.1. Contar con información necesaria sobre las condiciones de casas de salud y hospitales			5.4.1.2. Gestionar recursos para construir más casas de salud
			5.4.1.3. Gestionar recursos para contratar más doctores y personal médico			
	5.1.5. Mejorar la infraestructura deportiva	5.1.5.1. Rehabilitar la infraestructura deportiva con la que cuenta el municipio	5.1.5.2. Gestionar recursos para construir nueva infraestructura que apoye al deporte	5 Canchas techadas	Número de canchas con techo	
	5.2. Ampliar los servicios de educación y cultura	5.2.1. Mejorar la infraestructura de educación		5.2.1.1. Gestionar los recursos para la construcción de nuevas escuelas	Aumentar o mantener la cobertura de educación: Preescolar: Aumentar al 90% Primaria: Aumentar al 97% Secundario: Aumentar al 92% Media Superior: Mantener al 91% Superior: Aumentar al 45%	Población con cobertura en todos los niveles de educación
				5.2.1.2. Dar mantenimiento a escuelas y centros de educación		
		5.2.2. Mejorar la infraestructura cultural	5.2.2.1. Establecer mantenimiento constante a sitios históricos	5.2.2.2. Dar mantenimiento a la infraestructura destinada a la cultura		
	5.3. Atención a grupos juveniles	5.3.1. Atender a la niñez y la juventud del municipio	5.3.1.1. Programa de Apoyo Integral a la niñez y juventud (Apoyo a los Centros de Atención Infantil Comunitario y Centro de Capacitación Comunitaria)	2 Centros de Atención Infantil Comunitario	Número de asistentes	
	5.4. Promover la equidad de genero	5.4.1. Apoyar a las mujeres para lograr la igualdad	5.4.1.1. Impulsar el Programa de apoyo a las instancias de mujeres	500 mujeres beneficiadas	Número de mujeres beneficiadas por el programa	
	5.5. Impulsar la cohesión social en el municipio	5.5.1. Impulsar el desarrollo comunitario	5.5.1.1. Crear un programa de desarrollo comunitario	500 personas beneficiadas	Número de personas beneficiadas	
	5.5. Mejorar las condiciones de las viviendas del municipio	5.3.1. Disminuir el déficit de casas sin drenaje	5.3.1.1. Construir drenaje en las zonas más necesitadas	Aumentar 1% viviendas con drenaje	Cobertura de drenaje	
		5.3.2. Ampliar el servicio de electricidad	5.3.1.2. Gestionar la construcción de infraestructura necesaria	Aumentar 1% viviendas con electricidad	Cobertura de electricidad	
		5.3.3. Llevar agua a las zonas que carecen del vital líquido	5.3.1.3. Construir las redes de agua necesarias en las zonas menos favorecidas	Aumentar 1% la cobertura de viviendas con agua	Cobertura de agua	
	Transversal: Programa de acceso universal a los servicios básicos y vivienda digna (combate a la pobreza)				Aumentar la cobertura de agua, electricidad y drenaje:	Cobertura de agua Cobertura de electricidad Cobertura de drenaje Viviendas con piso de tierra
	Transversal: Programa de desarrollo de zonas prioritarias				Cobertura de Agua: Aumentar al 86%	
Transversal: Programa habitad				Cobertura de electricidad: Mantener en 98.8%		
Transversal: Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares				Cobertura de drenaje: Aumentar al 90% Piso de tierra: Disminuir al 9%		

CONCLUSIONES

Hemos realizado una propuesta clara y coherente para incorporar el enfoque del desarrollo local en la planeación del desarrollo municipal. Para lograrlo, también hemos recurrido al enfoque de la dinámica demográfica y a los instrumentos que nos proporcionan la planeación estratégica y el marco lógico.

Nuestra propuesta se basa en un proceso que consta de dos principales fases: la fase diagnóstica y de planeación, que a su vez involucra la recolección y sistematización de información, la elaboración de diagnóstico y detección de necesidades, la construcción de propuestas y alternativas y los instrumentos de seguimiento y evaluación.



Este proceso metodológico nos permite llegar a la construcción de una matriz (diferente a la matriz de marco lógico, aunque con varias similitudes) que pueden ayudar a las autoridades municipales y sus equipos de trabajo a tomar decisiones óptimas y disminuir los costos de la incertidumbre. La matriz incorpora los indicadores demográficos necesarios para establecer un diagnóstico, lo más realista posible, pero también permiten elaborar escenarios para poder priorizar las acciones de política pública que el Ayuntamiento debe de impulsar a corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, el objetivo de la guía es que los responsables de elaborar el Plan Municipal de Desarrollo se concienticen sobre la importancia de este instrumento estratégico para sentar las bases del desarrollo en el territorio municipal, tomando siempre en consideración a la principal variable y que en muchas ocasiones se vuelve el factor decisivo, la población y su nivel de bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldunate, E. y J. Córdoba (2011). *Formulación de Programas con la Metodología de Marco Lógico*. Instituto Latinoamericano del Caribe y Planificación Económica y Social (ILPES CEPAL). Series Manuales No. 68.
- Bussiere, Y., J.L. Madre y S. Pérez Mendoza (2009). *Demografía y Transporte. Ciudades del Norte y Ciudades del Sur*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Dirección de Fomento Editorial. Puebla, México.
- Ham Chande, R. (1998). "Implicaciones del envejecimiento de la población en la planeación del bienestar". *Papeles de población*, julio-septiembre, número 017. pp: 31-38
- Polèse, M. y F. Rubiera Morollon (2009). *Economía Urbana y Regional. Introducción a la Geografía Económica*. Editorial Civitas y Thomson Reuters. España
- Vázquez Baquero, A (2009). "Una salida a la crisis. Lecciones de la experiencia latinoamericana". *Revista EURE*. Vol. XXXV. No. 105. pp. 5-22

