

“Retos y perspectivas de los municipios en México”

Secretaría de Gobernación
Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal
México 2011
Roma 41, Col. Juárez, Del. Cuauhtémoc. C.P. 06600
México D.F.

ISBN (Versión electrónica): 978-607-95700-3-3

Coordinador:
Héctor Díaz Santana

Diseño Editorial:
Georgina Elizabeth Gómez Medina

“Retos y perspectivas de los municipios en México”

Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo
(INAFED)

Centro de Investigaciones Económicas,
Administrativas y Sociales.
(CIECAS-IPN)

Héctor Díaz Santana
Coordinador



México



Prólogo. Héctor Díaz Santana

Razón de Estado y responsabilidad institucional local

El gobierno como conducción: su estudio y herramientas,

Luis Humberto Fernández.

Reflexiones sobre la transición y gobernabilidad democrática en los gobiernos locales,

Héctor Díaz-Santana.

El Desarrollo Humano Sustentable desde el ámbito municipal,

Sergio Medina González y Damian Rosales Manjarrez.

Gerencia y gestión pública municipal

La Nueva Gestión Pública Municipal: hacia un modelo de gobernanza democrática,

Carlos Gómez Díaz de León y Cynthia Carolina Arroyo Rivera.

Necesidad de continuar la evolución del ramo 33 (aportaciones federales),

Jorge Ortega González.

Municipios de usos y costumbres. Naturaleza y formas de gestión.

El caso de Altzayanca, Tlaxcala,

Fernando Díaz Pérez.

De la transparencia al gobierno abierto. Una breve mirada a la esfera municipal,

Víctor S. Peña y Luis Efrén Ríos Vega.

Transparencia y Gestión Municipal: una Exploración Empírica,

Octael Nieto.

Alternativas para el desarrollo económico en el ámbito municipal

El Turismo como opción de desarrollo en municipios rurales y semi-urbanos,

Hazael Cerón M., J. Enrique Núñez, J. Yvette Sánchez

La economía de los servicios del municipio Morelia

y la necesidad de su regulación urbana,

Miguel Ángel Vite Pérez,

La planeación urbana como herramienta de ordenación para las ciudades del futuro

Dinámica metropolitana, desarrollo inmobiliario e ingresos municipales en el estado de México.

Georgina Isunza Vizuet.

Gestión urbana, catastral y fiscal a nivel municipal: una herramienta para el crecimiento económico y el desarrollo local.

Gabriel Calderón y Héctor Maldonado

Paz Social y Seguridad Pública

El municipio mexicano ante la inseguridad,

Benjamín Méndez Bahena.

Seguridad Pública e Institución Policial en el Municipio Mexicano,

Marcos Pablo Moloeznik y Dante Haro Reyes.

Nuevos debates para los gobiernos locales

La pobreza en los municipios de México: un enfoque multidimensional,

Ricardo Aparicio y Nayeli Salgado.

Municipalización del Distrito Federal: Apuntes para el debate,

Eduardo Santillán Pérez.

El marco de la Gobernanza y la participación local en España. ¿Un reto para el futuro?,

David H. Corrochano.

Bibliografía

Síntesis Curricular de los participantes del libro.

Comité Editorial

Francisco Javier Acuña	Pedro Mendoza Acosta
Diego Antoni	Enrique Pérez Campuzano
Mijael Altamirano Santiago	Germán Pérez Fernández del Castillo
Jesús María Casal	Luis Miguel Pérez Juárez
David Córdova Tello	Ricardo Pino Hidalgo
Juan Francisco Escobedo Delgado	Arnulfo Puga Cisneros
Arturo Flores López	Miguel Rábago Dorbecker
Carlos Gómez Chiñas	Saúl Ramírez Sánchez
Guillermo García Murillo	Roberto Rives Sánchez
Braulio García Pérez	Karla Saénz López
Francisco Javier Gorjón Gómez	Carlos Sepúlveda Valle
Juan González García	Javier Oliva Posada
Francisco Javier Jiménez Ruiz	Gabriela Vargas Cetina
Jorge Lumbreras Castro	Citlalli Villafranco Robles



PRÓLOGO

La gestión pública municipal constituye uno de los eslabones fundamentales de la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Son los gobiernos locales los que tienen más cercanía con los ciudadanos y proporcionan los servicios públicos básicos que permiten convivir en un espacio público en armonía. Las ciudades en sus diferentes tamaños han evolucionado a la par del proceso de modernización, sin embargo, mantienen sus características geográficas, socioeconómicas y culturales que les dieron origen. Ello ocasiona que la acción de gobierno se transforme de manera dinámica y se profesionalice para ofrecer mejores servicios y optimizar recursos por medio de procesos de planeación instrumental.

México es un país con características dicotómicas, en un sentido tenemos ambientes socioculturales que nos identifican, como son la raza, el idioma y las costumbres; pero también es un país heterogéneo en múltiples aspectos, el más visible es la condición socioeconómica. Estos contrastes también se reflejan en las estructuras gubernamentales y en los recursos de los gobiernos municipales. Para equilibrar las diferencias y transitar en la ruta del progreso, es necesario reformar la ruta estructural diseñada, que se caracteriza por delinear las políticas públicas desde el ámbito federal. Los municipios del país, desde hace tiempo cumplieron su mayoría de edad, lo que implica que muchos de ellos deben tener la madurez necesaria para hacer las reformas estructurales que su comunidad demanda.

El presente libro tiene como objeto mostrar una serie de alternativas de gestión pública para el ámbito municipal. El punto de partida tiene un vértice común, la reforma integral del Estado mexicano requiere abrir mayores espacios a las políticas públicas municipales funcionales. Un gobierno federal eficaz se estructura en un sistema piramidal compensando, en donde se definen perfectamente las atribuciones de cada instancia de gobierno, y se respeta su competencia y soberanía. Esta actividad que es dinámica, debe operar como lo indican las múltiples propuestas que se presentan en el texto, por medio de eslabones simétricos estructurados.

En México es evidente que los municipios son los que requieren mayores recursos, pero también en este proceso de descentralización se ha demostrado, como se indica en el texto, que no necesariamente implica mayores progresos. Algunos municipios del país han transformado y modernizado sus servicios públicos, en otros se manifiestan claros contrastes, el aumento del financiamiento propició el gasto superfluo, ineficiente y hasta la corrupción. Como ese ejemplo, también es visible que la política pública municipal está a medio camino de la profesionalización, es en este ámbito donde más carencias se tienen en la tecnificación de la gestión pública.

La conjunción de esfuerzos entre academia y gobierno es fundamental para el diseño de políticas públicas. Ziccardi asevera que es necesario pensar críticamente para impulsar la discusión abierta entre funcionarios y académicos especializados, para forjar estructuras de planeación que definan qué ciudades queremos a largo plazo. Al respecto recuerda que aunque la planeación es un proceso científico, la operación y la toma de decisiones, tienen un alto componente político. En este proceso se debe considerar, que son los gobiernos locales los que generan mayores “expectativas favorables a fin de ensayar formas de administración del espacio urbano más democráticas, donde las autoridades se hallen más sensibles y próximas a la ciudadanía”.¹

Majone afirma que es una falacia racionalista pensar que las ideas y teorías son tan poderosas que por sí solas son funcionales. La posibilidad de descubrir soluciones correctas a una gran diversidad de problemas debe ser una labor constante. En esta acción, las habilidades “artesanales del científico” forman parte de un procedimiento en donde se elaboran juicios racionales que tienen como resultado “proposiciones fácticas, deducciones lógicas, evaluaciones y recomendaciones”.² La labor del científico es necesaria pero no determinante, y al igual que Ziccardi menciona que toda la gestión pública tiene su punto cúspide en las decisiones políticas y su referente de permanencia en la inclusión en el marco institucional que se manifieste por “el hecho que algunos de sus valores, supuestos, métodos, metas y programas se consideren básicos”, de modo que solo se podrían abandonar bajo gran presión o riesgo a severas crisis.³

¹ Ziccardi, Alicia, “Ciudades y gobiernos locales: síntesis de la discusión”, en *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa*, Ziccardi, Alicia (coord.), Flacso, Instituto Mora-Porrúa, México, 1991, pp. 110-113.

² Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, 2ª reimpresión, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 80-82.

³ Ídem, pp. 191-195.

En este libro los autores del texto conscientes de la relación entre científico social y gobernante, aportan ideas que consideran podrían ayudar en la gestión pública municipal y es decisión de los políticos considerarlas.

En las democracias contemporáneas, el ciudadano demanda mayores garantías institucionales. Esto es así, puesto que como lo afirma Aguilar, los problemas del ciudadano son de “carácter e interés público”, y caen en la responsabilidad del Estado por lo que demandan de la atención del gobierno. Para atender correctamente las necesidades sociales, las administraciones públicas actuales requieren de “una conciencia pública”, experiencia gubernamental, conocimiento y aplicación de las normas jurídicas, destreza técnica y manejo directivo. Todo ello dentro de un espacio de elementos valorativos que debatan, persuadan, aprendan y sean capaces de corregir el rumbo cuando su acción de gobierno no es funcional. A lo anterior agrega, que los efectos más perversos de la política y administración pública son el secreto, la arbitrariedad injustificada y la oposición a toda forma de rendir cuentas.⁴ Está fórmula que sintetiza el buen ejercicio de la gestión pública se muestra en diversos artículos del presente texto.

En los últimos años las prácticas de la gestión pública local se han transformado derivadas del fortalecimiento del federalismo y el reconocimiento a la soberanía y autonomía municipal. Los gestores públicos municipales han ampliado sus horizontes tanto en el diseño de políticas públicas, como la toma de decisiones. Esta labor como lo menciona Harmon y Mayer no es fácil, puesto que además de considerar las leyes, normas y tradiciones públicas para la toma de decisiones, se manifiestan hechos que complejizan el ejercicio público. En este caso pueden manifestarse “problemas dóciles y perversos”, los primeros es fácil definirlos y resolverlos, en cambio los perversos “carecen de una formulación definitiva y por tanto de criterios uniformes para decidir cuándo se ha hallado solución”.⁵

⁴ Aguilar, Luis F., “Estudio introductorio”, en Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, 2ª reimpresión, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 13-14.

⁵ Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T., Teoría de la organización para la administración pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 34-37.

Un punto de inflexión que reiteradamente se contempla en el texto, es mencionar que para la toma de decisiones políticas se requiere de apoyo técnico o científico, que puede ser en todos los campos de conocimiento. Algunos autores (Fernández Fuentes; Gómez Díaz de León; H. Corrochano y Díaz-Santana) señalan que en México un grave riesgo que se manifiesta es que las autoridades municipales tomen decisiones públicas de acuerdo a sus beneficios partidistas.

Esto propicia un daño peligroso y puede tener como consecuencia retrocesos y perjuicios graves. Barzelay establece que las decisiones gubernamentales se deben tomar de manera seria y competente y evitar que la gestión pública sea determinada sobre bases partidistas. El camino de la gestión gubernamental moderna agrega, se fundamenta en las variables “clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad”. Por lo anterior el “paradigma burocrático”, que está definido por la forma como se actúa y toman decisiones, debe ponerse al servicio del interés público bajo los principios de eficiencia y honradez, entendido este último término como un gobierno “limpio de particularismos, de molición y del robo sin reservas de los dineros del pueblo”.⁶

Si bien es cierto que en el mundo moderno el arte de gobernar cada día se vuelve más complejo y que el ascenso de los valores democráticos está generando enfrentamientos. Vivimos en sociedades que la libertad de un grupo social, puede afectar a los valores tradicionales de la colectividad; como también el reconocimiento de viejos derechos derivados de usos y costumbres tradicionales tienen problemas de adaptación con las estructurales normativas. En este sentido, Peters menciona que en las sociedades actuales, el ciudadano se ve afectado por un gran número de políticas, algunas de ellas pueden ser contradictorias o excluyentes, que se manifiesta por la escasez (económica), el cambio de valores sociales y culturales, y la creciente complejidad organizacional e inter organizacional, todas estas acciones hacen más difícil la labor del ejercicio público.⁷

⁶ Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 39, 173-176.

⁷ Peters, B. Guy, *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 514 y 519

Perry y Kraemer afirman que “la administración pública es un campo notablemente difuso que engloba las contribuciones de muchas disciplinas” y que para progresar requiere concentrar su investigación en el “entendimiento de los fenómenos que ocupan su dominio general”, evitando las teorías totalizadoras, y concentrándose en microcosmos o piezas más pequeñas de realidad apropiada”.⁸ La profesionalización del estudio de la administración pública municipal se debe concentrar en múltiples campos de la vida social, para comprender como lo afirma Heady, el alcance global con una dimensión del tiempo, del realismo y de la mutación constante “capacidad para explicar lo que ha sucedido, lo que está sucediendo o lo que está por suceder”.⁹ De esta forma la toma de decisiones tendrá mejores resultados.

Sería una labor infatigable y posiblemente compleja integrar un texto que pueda dar solución a todos los problemas de la vida municipal. El libro que se presenta considera una serie de temas que son fundamentales para el buen desempeño de la gestión pública local, para ello se estructuró en seis apartados que contemplan un espacio global de la esfera de la gestión pública municipal. En el primero de ellos, Razón de Estado y responsabilidad institucional local, se presentan alternativas particulares para estructurar nuevas formas de la administración pública municipal. La estrategia para el desempeño de la administración pública en los tres niveles de gobierno debe ser uno solo, por ello Fuentes Fernández establece que la mayor urgencia del gobierno municipal es contar con administradores públicos capaces de orientar de manera efectiva la “conducción” del gobierno, para esto propone el uso de herramientas útiles para dirigir de manera eficiente el ámbito de su responsabilidad. Por su parte Díaz-Santana considera que el país pasa por una etapa de parálisis, y una forma de salir de ella, es invertir el esquema inicial que pretendió democratizar al Estado desde el ámbito federal al local, para este efecto sugiere que es necesario que los gobiernos locales conozcan de manera integral los alcances de los procesos de transición política, gobernabilidad y democratización, para que se tengan claros los objetivos y en consecuencia planear acciones estructurales para obtenerlos.

⁸ Perry, James L. y Kraemer, Kenneth L., “Metodología de la investigación en la administración pública: problemas y modelos”, en *Administración pública. El estado actual de la disciplina* Lynn, Naomi B. y Wildavsky (comps), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 471.

⁹ Heady, Ferrel, *Administración pública, una perspectiva comparada*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 146.

Medina González y Rosales Manjarrez, tratan el tema del desarrollo humano como factor sistémico de la planeación municipal, considerando la centralidad de la persona en sus derechos integrales, su felicidad, el desarrollo armónico y el medio ambiente. Para ello proponen un modelo de desarrollo humano sustentable municipal que está orientado al progreso, a la libertad y a la reivindicación de la dignidad humana.

En el apartado de Gerencia y gestión pública municipal, Gómez Díaz de León y Arroyo Rivera, señalan los aspectos básicos de la gobernanza democrática y al mismo tiempo establecen propuestas sugerentes para que los gobiernos municipales aumenten su capacidad de acción mejorando las políticas públicas y ampliando su agenda de gobierno. Por su parte Ortega González desarrolla el tema de las aportaciones federales del ramo 33, afirmando que estos recursos representan un avance importante del sistema federal por su contribución en la ampliación de los bienes y servicios públicos municipales, sin embargo, es fundamental repensar las fórmulas de su distribución y al mismo tiempo, presentar nuevas alternativas para incentivar la recaudación municipal. Afirma que los recursos del ramo 33 son fundamentales para la descentralización administrativa, por ello se deben mantener, pero utilizando nuevas fórmulas para el ejercicio eficaz de los recursos. En otro orden de ideas, Díaz Pérez desarrolla el tema de los usos y costumbres y las formas de gestión municipal, con el objeto de buscar mecanismos para la inclusión total en un mundo global, todo ello respetando los derechos históricos y proponiendo alternativas de gobierno para la integración de las comunidades indígenas. Una de las graves carencias de los gobiernos municipales, son sus sistemas de transparencia y rendición de cuentas, por ello Peña y Ríos Vega, proponen alternativas para integrar en los gobiernos locales sistemas de transparencia que permitan la gestión abierta de sus asuntos públicos. En esta misma vertiente, Nieto Vázquez, afirma que si bien los sistemas de transparencias ya están integrados normativamente, requieren de un proceso de asimilación social, que puede fiscalizar el ejercicio público, a lo anterior, también propone esquemas de transparencia municipal, los cuales puedan evaluarse por medio de índices para determinar hasta donde se está cumpliendo con la obligación constitucional de actuar de manera abierta ante el escrutinio público.

En la tercera parte del libro, *Alternativas para el desarrollo económico en el ámbito municipal*, Cerón M., Núñez y Sánchez, proponen esquemas de financiamiento municipal impulsando actividades turísticas aplicadas al ámbito local. Para ello proponen interesantes actividades para desarrollar el turismo alternativo para los municipios rurales y el cultural para los urbanos. Por su parte Vite Pérez, analiza la macroeconomía del sector de los servicios municipales bajo un caso de estudio como es la Zona Metropolitana de Morelia, y demuestra que los nuevos esquemas de desarrollo económico pueden partir del ámbito local, pero para ello requieren conocer y adaptarse a las condiciones del mundo global y a la forma como los estados comercian. Este caso que es de carácter particular por la configuración del esquema nacional, puede emplearse como práctica de ejercicio para otros municipios.

En el siguiente apartado denominado *la Planeación urbana como herramienta de ordenación para las ciudades del futuro*, Isunza Vizuet, analiza la transformación inmobiliaria en el ámbito local del Estado de México y los riesgos contraídos derivados del afán de obtener ingresos ofreciendo suelo urbanizable. Esta acción en su opinión no ha generado los beneficios esperados, puesto que la captación del impuesto predial no ha logrado mayor autonomía financiera de los municipios y en cambio aumentaron las demandas de los servicios públicos de los nuevos residentes, por ello propone nuevos esquemas de regulación que permitan corregir las disfuncionalidades. Por su parte Calderón y Maldonado, presentan alternativas para aumentar la captación de recursos derivados de la gestión urbana, catastral y fiscal de los municipios, por medio de acciones de gobierno que permitan crecimiento ordenado, bajo nuevos modelos legales y procesos de planeación instrumental, con el objeto de fomentar nuevos conceptos de ciudades con crecimiento económico, bajo esquemas de planeación y gestión urbana adecuados, así como a una política fiscal inmobiliaria funcional.

El quinto apartado, *Paz social y seguridad pública*, desarrolla un tema que es preocupante para todos los mexicanos, con fuertes implicaciones en el ámbito municipal y presenta alternativas para disminuir la inseguridad pública. Méndez Bahena, establece un parámetro general de la seguridad pública y hace énfasis en su diferencia en el plano local, sobre todo delimita las competencias y atribuciones en el tema en los tres niveles de gobierno. Además hace énfasis de la responsabilidad de los gobiernos municipales en la seguridad, agregando que si bien importante tener sistemas eficientes, para garantizar la paz social y la seguridad pública es una labor de los tres niveles de gobierno. En este mismo orden de ideas, Moloeznik y Haro

Reyes, centra su trabajo en la labor de las policías locales y resalta su importancia como instituciones son el “primer rostro del Estado”, ya que estas corporaciones son las que se encuentran permanentemente en contacto con los ciudadanos. Al respecto señalan que los resultados en la materia no son alentadores, pero para ello presentan alternativas e ideas para mejorar la seguridad pública en el espacio local.

El último apartado, Nuevos debates para los gobiernos locales, se presentan temas interesantes para los gobiernos locales. Aparicio y Salgado presentan un diagnóstico de la pobreza multidimensional en el ámbito municipal. Este artículo además de mostrar un panorama integral, establece claramente cómo se construyen los indicadores para medir la pobreza, ello con el fin que los funcionarios públicos municipales conozcan de mejor manera el fenómeno y puedan hacer sus propias valoraciones que serían útiles para el diseño de sus políticas públicas. En este apartado se incluyó un tema que incide al Distrito Federal desarrollado por Santillán Pérez y que propone modificar el esquema actual y darle mayores certezas de operación y competencias normativas similares a los municipios. Finalmente concluimos el libro con la participación de un tema global del ámbito municipal, en donde H. Corrochano propone aumentar los estudios y análisis en materia de gobernanza local para optimizar la producción normativa y aumentar la participación ciudadana en el ámbito municipal.

El libro que ahora se presenta es producto de las políticas de investigación desarrolladas por el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional (CIECAS-IPN) a través de la Maestría en Economía y Gestión Municipal (MEGM), con el apoyo de los programas de impulso a la investigación de la Secretaría de Investigación y Posgrado (IPN) y fue posible gracias al trabajo realizado por los profesores Georgina Isunza Vizuet, Benjamín Méndez Bahena y Pedro Mendoza Acosta. Como también de la labor realizada por la MEGM para vincular el desempeño académico con el ejercicio público.

El proyecto de hacer este libro nació como producto de una reunión de trabajo entre el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y la MEGM, en donde se buscaron alternativas viables para fortalecer las acciones interinstitucionales, pero sobre todo exponer una serie de temas útiles y funcionales para los gobiernos municipales. Es propicio reconocer y agradecer la labor desarrollada por Ingrid Schemelensky desde la concepción hasta la conclusión del proyecto.

El objeto del libro pensamos que cumplió su finalidad, la idea fue exponer un abanico de temas vitales para la administración pública municipal. Las tesis de vanguardia que se presentan constituyen alternativas viables para solucionar los problemas más apremiantes y modernizar la gestión pública local. La coyuntura actual, nos obliga a participar en espacios públicos de reflexión profunda con el fin de contribuir al debate en el proceso de fortalecimiento democrático del país. Esto fue posible gracias a la selección rigurosa de los participantes, cada uno de los expositores es especialista y líder nacional en su línea de investigación; pero sobre todo es justo reconocer y agradecer la voluntad de ellos para participar donando parte de su tiempo y afrontar el reto de escribir ideas progresistas que puedan transformar los esquemas actuales de la gestión municipal. Oportuno es también, agradecer la labor de todos los dictaminadores que conformaron el comité editorial del libro, esta labor a veces invisible, es fundamental para garantizar la calidad de los artículos y enriquecer las ideas originales.

Del libro que se presenta nos llevamos innumerables enseñanzas, que se derivan del puente que se construye en el transitar por caminos paralelos entre la academia y la gestión municipal. Las últimas décadas han transformado la visión de la gerencia pública. Ahora no es posible gobernar sin tomar en cuenta a la ciudadanía. Como lo indica Olmedo Cuadrado, la administración pública municipal debe de ampliar sus acciones más allá de los servicios públicos considerando aspectos de la economía global y la complejidad social, y debe ser promotora dinámica del desarrollo de sus comunidades.¹⁰ Los gestores públicos locales deben tener claro que vivimos en un mundo turbulento, en el que impera como lo afirmó Guerrero Cuadrado, la incertidumbre, por ello las respuestas deben provenir de métodos teóricos que tengan en cuenta lo imprevisto para disponer de alertas tempranas “que posibiliten la preparación de escenarios alternativos y respuestas rápidas”, toda esta actividad se debe realizar bajo la cultura del “cambio” en donde todos debemos estar consientes que los paradigmas tradicionales se tienen que transformar dinámicamente.¹¹

¹⁰ Olmedo, Raúl, La modernización contraproducente de la administración pública municipal, Revista de Administración Pública, núm. 119, volumen XLIV, N° 2 (mayo-agosto 2009), INAP, México, p. 51.

¹¹ Guerrero Cuadrado, Manuel, La gestión de la calidad total en los ayuntamientos españoles: modelos y experiencias, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011, p. 13.

Meyes y Rowan, establecen que para que una política pública sea exitosa depende de la “coordinación y control eficiente, liderazgo, entender las preferencias cambiantes, la institucionalización y el desempeño de programas gubernamentales”.¹² La fórmula descrita se enunció reiteradamente por los investigadores que participaron en el libro, ahora lo que falta es que sus ideas y propuestas sean alternativas viables para la estructuración de la administración de la gestión pública municipal en México.

Héctor Díaz-Santana
Profesor investigador del CIECAS
Coordinador del libro

¹² Meyes, John W. y Rowan, Brian “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”, en Powell, Walter W., y Dimaggio, Paul J., El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC, Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 93.





Razón de Estado y responsabilidad
institucional local



EL GOBIERNO COMO CONDUCCIÓN: SU ESTUDIO Y HERRAMIENTAS

Luis Humberto Fernández ¹

Introducción

La mayor urgencia de los municipios y organizaciones es contar con gobiernos con una orientación clara y capaz de mantener el funcionamiento y viabilidad de la administración local, la armonía política-social, y la seguridad de los ciudadanos. La directriz de la gestión municipal depende del gobierno que es ejercido por los políticos, los cuales se preparan para la lucha por el poder, y de la burocracia gubernamental, la que se concentra en la funcionalidad de la gestión pública; ambos actores, no consideran al proceso de conducción como eje para el buen gobierno. En consecuencia, la directriz del presente artículo es abordar el hacer del gobierno teniendo presente el significado de la conducción, manifestada por el uso de herramientas e insumos que pueden ser útiles al gobernante para dirigir, gestionar y administrar el cauce del Estado en el ámbito de su responsabilidad.

El universo del conocimiento ha abordado al gobierno desde varios enfoques. La Ciencia Política estudia al gobierno desde el poder; la Administración Pública se focaliza en los recursos y los bienes de Estado y las Políticas Públicas se ocupan de la gestación, elaboración e implementación de acciones de gobierno con apego a la realidad presente. Sin embargo, por las condiciones estructurales del país, es fundamental considerar la conducción como punto medular del gobierno. Este aspecto es poco estudiado y carece de un cuerpo de conocimiento integrado sobre la materia, así como de herramientas metodológicas que faciliten la labor del gobernante para la conducción de su gobierno. Estamos hablando de exponer una metodología de gran utilidad para gobernar, la que considera diversas variables operativas; de planeación, instrumentación, valoración y fiscalización, por medio de una visión integral que contribuye de manera significativa en el desempeño gubernamental y en particular de los gobiernos locales.

¹ Luis Humberto Fernández Fuentes. Consultor, Director General de Tecnología y Desarrollo Consultores S.C., luishfernandez@gmail.com.

EL PROBLEMA DEL GOBIERNO

10 Dame, pues, la sabiduría y el entendimiento para que pueda conducir a este pueblo, porque ¿quién podrá gobernar a este gran pueblo?»

11 Yavé dijo a Salomón: «Ya que éste es tu deseo y no has pedido riquezas ni bienes, ni gloria ni la muerte de tus enemigos, ni tampoco has pedido larga vida, sino que me has pedido la sabiduría y el entendimiento para gobernar a mi pueblo, del cual te he hecho rey.

Primer Libro de los Reyes

/ 1.- Salomón recibe la sabiduría

A diario la gente, los ciudadanos, en todos los niveles, hablan del gobierno, opinan y se preocupan sobre el rumbo que tienen sus comunidades y las realidades que inciden en la vida cotidiana. El gobierno está presente en todo, no hay actividad humana que no tenga relación. Desde lo más complejo hasta lo más simple: el futuro del municipio, la economía, el agua, la seguridad, la basura, los mercados, el empleo, la vivienda, hasta los fenómenos meteorológicos, las marchas y plantones, o hasta los sucesos deportivos, como el fútbol. Todos en su conjunto están relacionados con el rumbo y decisiones que toma el gobierno. De acuerdo a Guy Peters, el “gobierno constituye una parte cuya importancia es creciente en la vida diaria del ciudadano promedio... los servicios que presta son tan grandes que sería difícil enumerar...y... regulan una vasta labor de las actividades privadas”.²

Los gobernantes viven asfixiados entre la complejidad política y la emergencia cotidiana, muchas veces incapaces de tomar decisiones de largo plazo. Esta falta de perspectiva y la frecuente impotencia de los gobiernos para resolver los problemas presentes, hacen de ellos entes inactivos, intrascendentes, con rumbo equivocado y/o alejados del interés general.³ Algunas veces no tienen tiempo para pensar en procesos de planeación estratégica o en la claridad del rumbo de su gobierno.

Los problemas que enfrenta el gobernante son complejos y variados. Con una mayor relación entre sí y con consecuencias siempre importantes, pero también impredecibles. Hay como lo mencionó la Comisión Trilateral “sobrecargas de

² Peters, Guy B., La política de la burocracia. Estudio introductorio de José Luis Méndez, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 67.

³ Cfr. Dror, Yehezkel, La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma, FCE, México, 1994, p. 40-41.

demandas” al Estado,⁴ una incapacidad de dar respuesta a todas estas y aumento de los valores democráticos, que conciben al Estado como un ente que tiene que solucionar todos los problemas.

Sin embargo, el punto de partida para la solución de estos problemas siempre es la responsabilidad, la decisión y la claridad para hacerles frente. La dificultad de gobernar está en definir el rumbo de la nave del Estado, en la capacidad de mantenerlo y hacerlo realidad de manera conveniente para la mayoría de comunidad. Este problema debe ser abordado desde un enfoque sencillo, útil, pragmático, basado en la acción de gobernar, en la responsabilidad del gobernante.

Los gobernantes han enfrentado problemas en condiciones muy diferentes a lo largo de la historia, pero es sorprendente la similitud entre los problemas y las soluciones. De ahí que Dror refiera que a pesar de que los principios y los sistemas políticos se han transformado por los múltiples instrumentos impulsados por el propio gobierno y la exigencia social, los cambios no son significativos en las formas del ejercicio público.⁵ Para ejemplificarlo, Dror analiza los detallados diarios del Emperador Babur, fundador del Imperio Mogol Indio en el siglo XVI, así como de Richard Crossman quien tomó decisiones de alto nivel en la Gran Bretaña entre 1960 y 1970. La conclusión a la que llega Dror es que ambos enfrentaron problemas de naturaleza similar. Esto es, si los gobernantes han enfrentado problemas muy parecidos, ¿por qué no disponemos de un cuerpo de conocimiento útil y práctico para gobernar?

La primera respuesta que surge son los conceptos de buen gobierno formulados por Stiglitz,⁶ Kliksberg,⁷ la OCDE⁸ y el PNUD,⁹ han sido impulsados en México durante los últimos años y son conceptos y herramientas útiles para hacer un gobierno más eficaz, eficiente, productivo, honesto y transparente. Pero las experiencias no han mostrado que la aplicación de estos conceptos signifique una mejora sustantiva en la capacidad de gobernar.

⁴ Este término lo utilizó a principios de la década de los setenta la Comisión Trilateral, cuando al realizar un diagnóstico de la democracia en los sistemas comparados, determinó que el Estado recibía una sobrecarga de demandas que algunas veces generaban situaciones de ingobernabilidad y que difícilmente podrían ser atendidas por problemas financieros y por una carencia en el diseño de los programas de gobierno.

⁵ Op. cit.

⁶ Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, Bosch Editor, Barcelona, 1994.

⁷ Kliksberg, Bernardo, *Cómo transformar al Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

⁸ Una abundante literatura al respecto consúltese en: http://www.oecd.org/pages/0,3417,es_36288966_36288607_1_1_1_1_1_1,00.html

⁹ Para tener una visión global de las actividades realizadas por el PNUD en México en materia de investigación y apoyo técnico a los gobiernos, véase: <http://www.undp.org.mx>

La agenda de buen gobierno, la política económica junto con el liderazgo y la política son elementos necesarios para el ejercicio del poder democrático, pero por sí mismos no dan orientación ni rumbo al gobierno. Si bien estos elementos contribuyen a que un gobierno aspire a ser eficiente, no son suficientes para asegurar hacerlo con rumbo y ambición nacional.

Bajo los supuestos de buen gobierno Juárez, Lincoln, Bismarck, Pombal, Hamilton, Metternich, Churchill, Adenauer o Revillagigedo no hubieran sido considerados buenos gobernantes. Llama la atención que las potencias emergentes como China o India no son parte de esta agenda y tienen un desempeño como país exitoso. De la misma manera, aquellos países que no han seguido el Consenso de Washington tienen economías más sólidas y competitivas que quienes fueron sus evangelistas. Los países que adoptaron los principios del Consenso de Washington minimizaron a la política social y tuvieron, según Ocampo, “un pobre desempeño económico y un deterioro distributivo”.¹⁰

En el lado opuesto del problema está la conducción basada en la intuición, las creencias religiosas o valores morales que dictarán sus actos, sin importar las consecuencias de los mismos, lo que Weber llamó “la ética de la convicción”. Según este autor, toda acción éticamente dirigida puede acoplarse a dos máximas cuyos fundamentos difieren entre sí irremediabilmente: 1) es posible orientarse de acuerdo con la ética de la convicción y 2) conforme a la ética de la responsabilidad.¹¹ En el caso de la ética de la convicción, el gobernante debe orientar el destino de quien depositó en él su confianza, haciendo a un lado sus prejuicios y trabajando no por lo que se quiere, sino por lo que le conviene al pueblo y al precio que sea posible pagar, sin una bancarrota política, moral o económica. En esta misma tesitura, se formula que la guía es la ética de la responsabilidad, que no es otra cosa que lo plantea Stiglitz con el buen gobierno con apego a principios y normas.¹²

Gerardo Laveaga (parafraseando a Weber) menciona que quienes se sitúan en la ética de la responsabilidad son “quienes colocaron la grandeza de su grupo por encima de la salvación de sus almas”.¹³ Por ejemplo, Nixon al referirse a Abraham Lincoln señaló: “solemos creer que era un gran idealista. Y lo era. Pero también era un hombre fríamente pragmático y un político de pies a cabeza. Su pragmatismo y su habilidad le permitieron conseguir que sus ideales prevalecieran”.¹⁴

¹⁰ Ocampo, José Antonio, “Más allá del Consenso de Washington”, en *Revista Economía UNAM*, Vol. 3, Núm. 7, México, 2006, p. 8.

¹¹ Weber, Max, *El político y el científico*, Premiá, México, 1980, p. 47. Op. cit.

¹² Op. cit.

¹³ Laveaga, Gerardo, *Hombres de Gobierno*, Santillana Ediciones Generales, México, 2008, p. 19.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 19.

Tanto Abraham Lincoln como Benito Juárez tenían una sólida preparación y una visión para entender el mundo y cómo afectaba a su país, lo que se tradujo en una visión y un proyecto. Ambos se caracterizaron por su valor y tenacidad, pero sobre todo por la decisión de asumir su responsabilidad para conducir a su nación a un mejor estadio.

GOBIERNO Y CONDUCCIÓN HACEN LA DIFERENCIA

Como lo menciona Deutsch, el gobierno y la conducción hacen la diferencia.¹⁵ En 1800, los pueblos cubano y argentino eran más ricos que el estadounidense, pero Estados Unidos logró cuatro cosas: educó a su gente, construyó una red de transporte, reunió capital e industrializó su sector agrícola y textil.¹⁶ Es decir, tuvo gobiernos que se preocuparon por elevar el nivel de vida de sus ciudadanos, construyeron un Estado fuerte, con instituciones prestigiadas, capaces de resolver sus conflictos y una ambición nacional compartida. En síntesis, se planeó un rumbo y los gobernantes tuvieron la claridad y el talento para llevar a sus naciones a ese estadio.

En este tenor, hace 50 años, Taiwán era gobernado por un dictador, con un conflicto con China y una pobreza generalizada. En ese momento cada mexicano producía en promedio, dos veces más que su contraparte en Taiwán. En efecto señala Enríquez Cabot al apuntalar que “ (...) En 1974 después de imponer exámenes estandarizados brutalmente duros para limitar el acceso a las universidades, enfatizar el conocimiento científico, creció la planta industrial, las exportaciones y la competitividad y el taiwanés ganaba dos veces más que un mexicano. Hoy la diferencia es de 4 a 1”.¹⁷ México se paralizó en un debate político, navegó sin proyecto y persiste un déficit en el crecimiento económico y en las garantías democráticas.

La definición de asumir la responsabilidad de gobernar no es un privilegio de los próceres nacionales, ni es necesario redefinir el proyecto y el futuro de la comunidad a cada momento, es más bien una obligación primaria para todo gobernante, desde el Presidente de la República hasta el Presidente Municipal de cada uno de los municipios del país.

¹⁵ Deutsch, Karl W., Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

¹⁶ Enríquez Cabot, Juan, El reto de México: Tecnología y fronteras en el siglo XXI. Una propuesta radical, Editorial Planeta, México, 2000, p. 13.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 14.



El problema del gobierno y la capacidad de conducción se han hecho más profundos en México ya que se perdió el mecanismo de aprendizaje y formación de políticos con apego a ética pública y la responsabilidad social, y lo que el sistema, la academia y la ciencia ofrecen no lo ha suplido. Este panorama obliga, por un lado, a repensar el problema del gobierno como responsabilidad primaria del gobernante y, por el otro, a construir un cuerpo de conocimiento útil y aplicable a través de herramientas metodológicas y técnicas para cumplir esta función.

Esto sólo se podrá lograr si existe un estudio del gobierno como un proceso de conducción sobre el cual se puedan construir estas herramientas. En la medida en que el gobernante tenga herramientas objetivas, prácticas y útiles podrá evitar ser dominado por consideraciones personales o por un enfoque meramente burocrático o económico, y se hablará de políticas de Estado y no de políticas de gobierno.

EL ESTUDIO DEL GOBIERNO

A lo largo de la historia se han escrito tratados y libros de consejos para el gobernante, obras destacadas que van desde la apología moral de La Moralia de Plutarco, al cinismo criminal de El Príncipe; desde la densidad conceptual de los Escritos Políticos de Santo Tomás hasta el ligero pragmatismo de El Político Azorín; desde la historia, como se refiere en Las Décadas de Tito Livio hasta el cientificismo de William Perry. Escrutinios profundos del alma humana y el poder, como La Biblia o Shakespeare, son lecturas indispensables y en todos los casos son cúspides del pensamiento humano.

La necesidad de apoyar el ejercicio del gobernante ha sido abordada desde los griegos hasta hoy, pero no se ha integrado un cuerpo de conocimiento que pueda ser estudiado de manera sencilla y útil para el gobernante. Para tener acceso a esta sabiduría son necesarios una amplísima cultura y un hábito de lectura, que en los tiempos del internet y tarjetas ejecutivas es cada día más escaso.

El gobierno ha sido estudiado a profundidad desde diversas disciplinas (sociología, ciencias políticas, economía, psicología, derecho, entre otras), en varios conceptos y enfoques (institucional, elección racional, grupos de poder), pero articular un cuerpo de conocimiento útil para el gobernante es una agenda pendiente. La precisión es prudente, mucho de lo que se enseña y estudia está enfocado en la capacitación de las altas burocracias, con una naturaleza de conocimiento diferente a la del gobernante. El volumen de conocimientos, teorías y disciplinas que parecen ser necesarios para gobernar es tan grande y tan confuso que en el ejercicio cotidiano resulta complicado aplicarlo.

GOBIERNO COMO CONDUCCIÓN



ALICIA: “Dígame, por favor ¿Qué camino debo seguir desde aquí?”

GATO: “Eso depende mucho de a dónde quieres ir”

ALICIA: “No me interesa mucho saber dónde...”

GATO: “En ese caso no importa que camino tomes”

ALICIA: “...A condición de que llegue a alguna parte”

GATO: “Oh, de eso puedes estar segura, bastará en que camines lo bastante...”

Alicia en el País de las Maravillas

Lewis Carroll

Gobierno es conducción, es su significado etimológico. El término proviene de dos antiguas raíces, una griega y una latina. La raíz griega *kibernan* significa conducir, gobernar; mientras que la segunda raíz *gubernaculum*, que pasa al español antiguo como *governallo*, designa al timón de una embarcación. Es por eso que el gobierno es considerado como la institución que representa al Estado y al capitán de la nave como *kibernetes* o gobernante.¹⁸

La semejanza existente entre las tareas de dirigir y gobernar se ha reconocido casi desde los inicios del pensamiento político. En *La República*, Platón desarrolló explícitamente esta analogía del barco. Aristóteles, también utilizó esta analogía en su obra *Política*, en donde explicó que los límites del tamaño de un Estado eficiente deberían ser los mismos que los de un barco, en ninguno de los casos debe de ser tan grande que no obedezca al timón.

Bajo esta misma lógica, Karl W. Deutsch refiere que los griegos empleaban la palabra *kybernetes* para designar al conductor o timonel de un barco; las palabras “gobernador” y “gobierno” derivan de ésta y por ello se dice que “cualquiera que dirija los asuntos de un país –o cualquier organización o comunidad grande- debe saber, tal como quien dirige la navegación de un barco, cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener”.¹⁹

¹⁸ Castelazo, José R., *Administración Pública: Una visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2007, p. 19.

¹⁹ Citado por Valdés Vega, María Eugenia, “Sistema Político, Régimen y Gobierno”, en Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, Editorial Anthropos / UAM Iztapalapa, México, 2007, p. 84.



A lo largo de la historia el concepto más relacionado al gobierno como conducción es el de *Arte de Gobernar* (o *Statecraft*) que de acuerdo a Uvalle “es la suma de estrategias, habilidades y pericias que se aplican para construir y desarrollar sistemas institucionales con amplia capacidad de gestión pública, es decir, gestión de gobierno”.²⁰ *La esencia del gobierno está en la conducción. La administración, el manejo económico, político, la creación de políticas sociales, sólo son derivados de la acción primaria del gobernante que consiste en dar un rumbo cierto y sostenible a la nave del Estado.*

ELEMENTOS PARA CONSIDERAR UNA CONDUCCIÓN POSITIVA

Generar un juicio sobre un gobierno siempre será una acción subjetiva, tiene que ver con el momento histórico y el punto de vista del analista. Quienes hoy son considerados grandes gobernantes, no necesariamente fueron valorados en su tiempo y al revés. Churchill y De Gaulle fueron grandes gobernantes pero políticamente, al final de sus carreras, sus méritos no fueron valorados. Juárez al momento de morir enfrentaba su más baja popularidad. Sin embargo, existen elementos que pueden ayudar a orientar lo que debe ser deseable y considerarlo positivo, como son: responsabilidad y conciencia sobre las consecuencias del proyecto y de sus acciones; un proyecto claro y entendible por la población; trascendencia de las acciones en el largo plazo, que genere valor al interés público y al área de responsabilidad; visión nacionalista, manejo sereno y exitoso en momentos críticos, y comportamiento ético. Estos elementos no garantizan el éxito de un gobierno, pero a través de la historia hemos podido observar que sin ellos, los riesgos son altos.

²⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar”, en *Revista Convergencia*, UAEMEX, vol. 18, núm. 55, enero-abril, 2011, p. 3.

ELEMENTOS BÁSICOS PARA UN MODELO DE CONDUCCIÓN DE GOBIERNO

El estudio del gobierno como conducción permite presentar una primera aproximación a un modelo de operación, que tiene como objetivo ayudar a entender y a hacer frente al reto de gobernar, basado en una visión general y que pueda ser una guía básica para el ejercicio de la conducción.

Al retomar la esencia del gobierno en la conducción, este modelo se inspira en la idea del statecraft, o conducir la nave del Estado. El timonel de un barco debe saber ante todo, dónde se encuentra el timón, dónde se encuentra el mismo en relación con todo lo que hay en su barco, y lo que tiene que hacer para seguir controlándolo, pues si pierde el control, toda la información resultará inútil.²¹ También debe saber dónde se encuentra su barco²² - arrecifes, bancos de arena, aguas bajas, corrientes y canales de navegación- y dónde se sitúa éste en relación a su entorno. Y finalmente, debe saber a dónde quiere ir. Debe tener alguna idea de su meta o propósito o camino preferido, y debe saber a cada momento si el curso presente de su barco lo está aproximando o alejando del objetivo.

La reunión de estas clases de conocimiento y la actuación en consecuencia integra el proceso de navegación. Algo muy similar constituye el proceso de gobierno, cualquiera que dirija los asuntos de un país - o de cualquier organización que esté controlando- debe saber cómo permanecer en control, cuál es la naturaleza básica y los límites y oportunidades.

Esta aproximación general permitirá al gobernante utilizarla, construir su modelo propio que se complementará con el estilo personal y la formación en particular. Es un punto de partida para facilitar la planeación y la operación de un gobierno. Es un modelo de gran simplicidad, ya que la mejor manera de afrontar un reto tan complejo como el de gobernar requiere de la claridad que sólo puede ofrecer la simplicidad.

Este modelo considera que la labor de conducción está determinada por las limitaciones en la gobernabilidad como:

²¹ Op. cit., p. 21.

²² Véase: *The Ship of State: Statecraft and Politics from Ancient Greece to Democratic America*, de Norman Thompson.



- Presiones en ascenso con baja capacidad de respuesta. Situación acumulativa. Con el presupuesto en descenso, las demandas van en ascenso.
- Complejidad política.
- Prioridad de los grupos políticos y de poder sobre agendas privadas. Politización de temas y debates trampa.
- Instituciones basadas en un diseño decimonónico.
- Retraso tecnológico estructural y aplicación de tecnologías en un enfoque de adquisiciones y proveedores.
- Un gobierno atrofiado: los altos mandos tienen presión por resultados inmediatos, no estructurales y una excesiva preocupación por costos políticos; los mandos medios están inmovilizados por temor o comodidad y la burocracia es inoperante y con resistencias sistémicas.

Un gobernante tiene en la práctica cotidiana innumerables problemas, algunos de ellos tendrán solución, otros sería complicado resolverlos y no está en sus manos prevenirlos (por ejemplo un temblor). También se tiene que considerar las limitaciones inherentes al gobernante como lo son:

- Incapacidad para entender la realidad y definir el futuro deseado.
- Confusión entre lo político y las políticas.
- Falta de herramientas para definir un proyecto y materializarlo.
- Información distorsionada, agenda privada y cortesanía.
- Estrategias sin acciones y acciones sin estrategia.

A partir de estas limitaciones y con el conocimiento existente, es posible construir un modelo de gobierno funcional y útil para el gobernante sobre los siguientes elementos:

ENTENDER LA REALIDAD

El primer elemento para construir un modelo de gobierno es entender la realidad en la cual se desarrollará el gobierno. Se demanda de un entendimiento claro y preciso de lo que sucede, lograrlo no es sencillo, exige un ejercicio reflexivo y analítico de parte del gobernante, en donde la historia, la coyuntura y la prospectiva serán las herramientas que le ayudarán a construir una idea clara de las condiciones estructurales y coyunturales en las que se desarrollará el gobierno.

El gobernante para orientarse en esta realidad tan compleja, requiere la ayuda de mapas, estos son una imagen simplificada del mundo real. En la acción de gobierno el marco jurídico y la ideología constituyen esos mapas, sobretodo porque que sirven para guiar el comportamiento y dar un significado político e histórico a las acciones.

La interpretación de la realidad siempre estará tamizada por la ideología, la visión y la psicología del gobernante; desprenderse absolutamente del elemento personal no es cosa fácil, por no decir imposible. El punto es si este tamiz es capaz de distorsionar la imagen de la realidad de manera que haga que sus supuestos y decisiones no tengan una aplicación real o que ésta no genere un beneficio público. El desarrollo de un análisis FODA al principio del gobierno ayuda a saber en qué condiciones se está y permite generar directrices para la planeación estratégica.²³

DEFINICIÓN DEL RUMBO DEL GOBIERNO

El gobernante, por definición, debe de ser un estratega y un líder. Estratega para poder definir el rumbo y líder para ser capaz de convocar y motivar a su realización. Definir la estrategia es un proceso de visión, creatividad, de transformación pero también de análisis. La estrategia es definir un futuro deseable.

El reto de la estrategia es en primera instancia definir los objetivos correctos y los posibles, así como la forma en la que se plantea lograrlo, en el marco de que las posibilidades son limitadas por el tiempo, el presupuesto y la capacidad de operación, pero también por la dinámica sociopolítica. De ahí que una forma de resolver el tema es abordarlo desde cuatro premisas:

²³ El análisis FODA es una metodología que permite determinar las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas de un gobierno.



1. **El legado.** Se refiere a cuáles son las acciones que constituirán la principal aportación al interés público y por las cuales el gobernante quiera ser recordado. En el imaginario social se limita a tres temas, en los que coincide la mayoría de la población, que no necesariamente son los definidos por ellos.
2. **La prospectiva.** Es un conjunto de metodologías orientadas a la previsión del futuro. Básicamente se trata de imaginar escenarios posibles, denominados futuribles, y en ocasiones de determinar su probabilidad, con el fin último de planificar las acciones necesarias para evitar o acelerar su ocurrencia. Esto es pensar desde el futuro al que queremos llegar y a partir de ahí, construir la ruta de acciones que permitan materializarlo.
3. **Definición de la línea de flotación del gobierno.** Son las condiciones mínimas para su desarrollo, esto es, los elementos que en positivo o en negativo no se pueden cruzar para mantener su efectividad y viabilidad. Cada gobierno tiene una línea de flotación diferente. En algunos casos el punto más frágil será la economía, en otros, la legitimidad o la correlación de fuerzas, pero en todo caso, equivocarse en la definición de la línea de flotación o en cómo mantenerla, sin duda significará un fracaso.
4. **Las acciones de mayor impacto posible.** Una vez definido el legado deseado, los escenarios posibles y las acciones para enfrentar las limitaciones y adversidades, el punto medular es encontrar cuáles son las acciones que son posibles realizar, pero que tienen un impacto suficiente para alterar de manera positiva la tendencia de las cosas.

EL INICIO DEL GOBIERNO

Regularmente está acompañado de un alto nivel de incertidumbre, producto de la responsabilidad que se asume y de las presiones que se tienen, a veces sin haber entrado en funciones. En estos momentos críticos, las pequeñas diferencias en las acciones pueden tener efectos desproporcionados en el desarrollo del gobierno, volviéndolo

particularmente vulnerable debido a una mala administración de expectativas, al desconocimiento de la situación del gobierno con precisión y, en algunos casos, debido a los costos por la inexperiencia o impericia de los miembros del equipo de trabajo, así como por la velocidad con la que suceden los hechos políticos y administrativos.

En consecuencia, se pueden definir algunos principios básicos a considerar en el arranque de un gobierno, como lo son: liderar el cambio, implementar un sistema de intervención, dar claridad a las expectativas, relacionar la estrategia con la situación, acelerar el aprendizaje, y asegurar victorias en los primeros días para trasladar las expectativas a metas que refuercen la credibilidad y mantengan el capital político. Con base en estos principios, el gobernante deberá considerar:

- a) **Un plan de 90 días.-** Con la agenda de los 90 días se finaliza el proceso de transición entre el candidato, el gobernador electo y el gobernador que está por dejar el cargo. Debido a que la agenda de los 90 días es la primera impresión del gobierno entrante, el gobernante deberá apoyarse en el mayor capital político, en el tiempo y el potencial para hacer un ejercicio de planeación reflexivo y con sentido político. Entre los principales objetivos de la elaboración de una agenda de 90 días destacan: incrementar los márgenes de gobernabilidad y construir un nuevo acuerdo político, mantener altos índices de aceptación del gobierno, lograr una comunicación efectiva y clara, dar claridad sobre la agenda de gobierno, mostrar que el cambio es verdadero, pero a la vez administrar la esperanza y evitar la decepción en la población.

- b) **Agenda de trabajo.-** La agenda del gobernante parece estar regida más por las presiones de actores políticos subalternos que por él mismo; el tiempo que se dedica a atender recomendados, proveedores e ideáticos es importante en su suma. Por lo que es fundamental planear la administración tanto del tiempo como de la energía del gobernante, conforme a criterios de rentabilidad y utilidad. Una forma de realizarlo es creando agendas tipo que permitan una organización regular a lo largo del tiempo y un mecanismo de filtro que asegure la cercanía con el ciudadano, a través de una buena administración del tiempo, dentro de la cual se observan ciertos patrones y por ello es posible agendar no sólo reuniones, sino también atender temas con la anticipación necesaria.



- c) **Integración del equipo de trabajo cercano y del gabinete de gobierno.-** El punto es que la integración del gabinete no es sólo un acto de formar un equipo de trabajo, es una definición política que será la semilla de la confianza en el gobierno en el futuro, es la señal de cuál es la alianza con la que se va a gobernar, es un pacto político.
- d) **Acuerdos para gobernar y la construcción de una correlación de fuerzas favorable.-** En el ejercicio del gobierno, la correlación de fuerzas se refiere a si los activos políticos con los que se cuentan son suficientes para vencer las resistencias que presenten los adversarios políticos. Esto implica un juego de construcción de alianzas, sin embargo, cada alianza tiene un costo y, en la mayoría de las veces, no es posible contar con todos los aliados o con la unanimidad. Lograr una correlación favorable no se circunscribe a las alianzas o exclusiones, es construir condiciones políticas que eviten situaciones de vulnerabilidad, dependencia y el incremento de los costos de una alianza o los de una eventual confrontación.
- e) **Agenda de gobierno y proyectos estratégicos.-** Los recursos limitados obligan a un ejercicio de priorización sobre los problemas públicos, el proyecto del gobernante y las agendas de los grupos. Esto implica tres principios medulares: 1) qué temas serán integrados a la agenda de gobierno, 2) cuáles no serán incorporados en lo inmediato y 3) cuál va a ser su mecanismo de atención en ambos casos. Esto significa relacionar las posibilidades de solución técnica, la demanda de los intereses, la factibilidad política, la razón del gobernante y el presupuesto.
- f) **Ejecución y alineación de objetivos.-** Aun el mejor plan y el más brillante diseño son inútiles si no hay una ejecución que los haga realidad. La planeación y el diseño de la estrategia son una responsabilidad inherente al gobernante (por algo al Presidente o al Gobernador se les denomina Titular del Ejecutivo). La imaginación, creatividad, inteligencia, conocimiento y valor son cualidades esenciales para un gobernante, pero si no tiene capacidad de ejecución, no será capaz de convertirlas en resultados.

Si bien el gobernante no puede realizar acciones de ejecución, sí es responsable de que sus instrucciones y proyectos se ejecuten. Es fundamental asumir que la ejecución es una disciplina y es integral a la estrategia. La ejecución es un proceso sistemático que debe ser discutido de manera rigurosa cuestionando los qué, los cómo y su vínculo con la estrategia.²⁴

- g) **Comunicación política.-** En la propuesta del modelo de conducción, la comunicación se concibe desde una visión estratégica y como un instrumento político, es decir, comunicar no sólo es expresar o informar, sino también influir.²⁵ Autores como Meyenberg y Lugo consideran a la comunicación política como “el intercambio de información, ideas, y opiniones en torno a los asuntos públicos que se da a través de la actividad de determinadas personas, como los políticos, los comunicadores y distintos grupos de la sociedad”.²⁶

En este sentido, la estrategia y la táctica que el gobernante utilice para lograr una comunicación política efectiva deberá darse en un marco en el que se tenga claro que, en términos de poder político, se usarán los medios de comunicación masiva para que el gobernante:²⁷ mantenga y eleve sus márgenes de credibilidad y legitimidad, muestre a la ciudadanía que cuenta con un programa de gobierno claro, reafirme su liderazgo, fortalezca sus atributos o ventajas y reduzca los efectos negativos sobre la imagen de los conflictos que pueden afectarlo.

- h) **Vivir en la crisis.-** La complejidad en la que se desarrolla el gobierno hace vivir en una permanente concatenación de crisis. Los problemas se suceden y la normalidad desaparece; las crisis reales o las creadas por la cortesanía ocupan la mayoría de las agendas de los gobernantes. En el ejercicio práctico, la mejor manera de controlar una crisis es acudir a una metodología y no basarse en el instinto. Contrario a lo que se piensa, es un mal hábito actuar de inmediato. Por lo general, este impulso hace que se deje a lado cualquier disciplina metodológica y precisamente este es uno de los mayores problemas cuando de solucionar una crisis se trata.

²⁴ Bossidy, Larry y Ram Charan, Execution. The discipline of Getting Things Done, Crown Business, 2002.

²⁵ Sosa Plata, José Antonio, “Información política: enfoque analítico y perspectiva estratégica”, en Tomás Miklos (coord.), Las decisiones políticas. De la planeación a la acción, Siglo XXI editores-IFE, México, 2001, p. 290.

²⁶ Meyenberg Leycegui, Yolanda y Lugo, José Antonio, Palabra y poder. Manual del discurso político, Grijalbo, México, 2011, p. 17.

²⁷ Cfr. Sosa Plata, José Antonio, op. cit., p. 294.



En todo caso los elementos más comunes para abordar una crisis son tener objetivos claros y precisos; conocer el entorno; conocer el origen y el impacto de la crisis; saber quiénes están involucrados; conformar un equipo de trabajo y tener una estrategia.

- i) **Liderazgo político.-** La importancia del liderazgo político en el ejercicio de gobierno es fundamental para darle rumbo a una nación, sobre todo si la acción de gobierno se circunscribe en un régimen democrático que da cabida a una pluralidad de posiciones políticas, entre las cuales habrá que defender la que mejor ayude a conducir la nación. El liderazgo en el gobierno como conducción es trascendental. Sin él es difícil, casi imposible, asumir la responsabilidad de conducir de manera correcta el rumbo de un país. Por tanto, si el gobernante carece de un verdadero liderazgo político estará imposibilitado para materializar su proyecto de gobierno, sobre todo porque gobernar obliga a negociar, acordar, conciliar, y justamente en estas acciones de gran responsabilidad, el liderazgo es fundamental.

Una de las aportaciones más interesantes que se han hecho sobre liderazgo político es lo formulado por Roberts Andrew cuando afirma que el liderazgo es concebido como una mezcla de trabajo en equipo, capacidad de guiar y motivar, y momentos de reflexión solitaria, pues un buen líder sabe asumir responsabilidades.²⁸

En su texto refiere el liderazgo de Churchill y de Hitler, y afirma que tienen características peculiares. Mientras el liderazgo de Hitler se construyó a partir de un “carisma creado artificialmente”, basado en la ambición de poder, el liderazgo de Churchill estuvo cimentado en la inspiración genuina, pues, cuando lo conocían hacía sentir a la persona que era ella quien era capaz de todo. Esta inspiración no requería del carisma o de un poder dictatorial.

Estas reflexiones permiten plantear que el “liderazgo” es uno de los elementos más importantes en la conducción del gobierno. En las condiciones actuales los liderazgos carismáticos están vinculados a la ética de la conciencia y los inspiradores a la ética de la responsabilidad. De ahí entonces que el gobernante deberá tener claro que ser líder significa asumir responsabilidades y riesgos calculados, para lo cual su conciencia será quien le dé dirección a sus acciones de gobierno, que deberán caracterizarse por la rectitud y la honradez en todo tiempo, y buscando el bienestar social.

²⁸ Suárez Prado, Gonzalo, Reseña del libro: Andrew Roberts, Hitler y Churchill, Los secretos del liderazgo, Departamento Académico de Estudios Generales, ITAM, México, 2005, p. 1.

CONCLUSIONES

Cada día la capacidad de gobernar es desafiada. Las condiciones en las que se desarrollan los gobiernos son cada vez más complejas, por lo que el gobernante requiere de mejores herramientas para gobernar.

Una de las principales razones que explican los limitados resultados de la gran mayoría de los gobiernos radica en la incapacidad de los gobernantes para conducir una nación. Gran parte de los gobernantes se guían por paradigmas obsoletos y carecen de habilidades para hacer frente a problemas públicos que derivan de una realidad compleja, incierta e inestable. El reclamo social obliga a los gobernantes a reconocer la gravedad del problema y, en consecuencia, trabajar en la búsqueda de soluciones.

El estudio del gobierno como conducción es un tema que debe estar en la mente de todo gobernante. El problema del gobierno es inherente a la responsabilidad del gobernante y las ciencias sociales deberían enfocarse más a desarrollar herramientas prácticas para mejorar sus capacidades y desempeño. A pesar de las importantes aportaciones que las ciencias sociales han hecho en los estudios sobre gobierno, todavía no han logrado generar un conjunto práctico de conocimientos articulado, dirigido al análisis y a la operación de gobernar.

Si bien existe una amplia bibliografía histórica sobre recomendaciones y lecciones al gobernante, durante el siglo XX se perdió esa tradición. La academia se centró en el desarrollo de fórmulas, la mayoría enfocadas en tres vertientes: la política, las políticas públicas y la económica, así como al desarrollo de una visión gerencial, lo que implicó que se perdiera una importante información sobre la conducción integral del Estado. El resultado: un proceso de enseñanza-aprendizaje sobre gobierno basado en paradigmas excesivamente racionalistas, formalistas y predictivos, que nos llevan a la conclusión de que todavía no existe un cuerpo de conocimientos integrado sobre el gobierno como conducción. La construcción de un cuerpo de conocimientos integrado y útil sobre la conducción no sólo es posible, sino además es necesaria para mejorar las capacidades de los gobernantes.

La propuesta que se hace sobre un modelo de conducción, si bien es básica e inacabada, permite demostrar que sí es posible construir una serie de modelos de conducción que sirvan de guía al ejercicio de la labor del gobernante. Pues en la medida en que el gobernante cuente con herramientas objetivas, prácticas y útiles podrá evitar



que la responsabilidad de gobernar sea dominada por consideraciones de filias y fobias personales o por un enfoque meramente burocrático o económico, como se ha visto en los últimos años. El propósito de la propuesta de un modelo de conducción (que no deja de ser una primera aproximación) es ayudar a entender y a hacer frente al reto de gobernar, basado en una visión general y que pueda ser una guía básica para el ejercicio de la conducción.

Los lineamientos bajo los cuales se construyó dicha propuesta parten de la idea de que el objeto de estudio del gobierno como conducción es el conocimiento interdisciplinario, que apoyará la labor del gobernante, a partir del uso del análisis histórico, de los instrumentos científicos, técnicos y tecnológicos que deriven en herramientas intelectuales y procedimentales que hagan este conocimiento útil.

Los pasos siguientes deberán ser la integración de una epistemología del gobierno, el diseño de instrumentos para la enseñanza eficaz que potencialice la capacidad de los gobernantes, pero también el desarrollo de modelos conceptuales, procedimentales y tecnológicos que sean de utilidad al gobernante. Lo que se traducirá en lo que siempre deberá ser el fin último del gobierno: la felicidad, dignidad, bienestar y protección de la gente.

La conducción del gobierno debe partir de un esquema que los presidentes municipales consideren antes de iniciar su gobierno. Además requiere ser una práctica del ejercicio público. Si la conducción del gobierno está presente en la gestión pública local, fortalecerá su desempeño, mejorará los resultados, se optimizará el gasto público y lo que es más importante, permitirá tener mejores niveles de gobernabilidad. En síntesis, se mejorarían las condiciones actuales del ejercicio público en un esquema de descentralización que fortalecería el ámbito federal partiendo de lo local y de esta forma propiciaría el desarrollo del país y la consolidación de la democracia.



REFLEXIONES SOBRE LA TRANSICIÓN Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Héctor Díaz-Santana ¹

INTRODUCCIÓN

El objeto del artículo es hacer una breve reflexión para considerar la importancia de las implicaciones de una transición democrática y la gobernabilidad en los ámbitos locales. Ambos procesos son fundamentales para el fortalecimiento de las instituciones. En México el proceso de consolidación democrática se encuentra paralizado, no ha podido cerrar el círculo que consiste en la funcionalidad de las instituciones, la operatividad en el marco del estado de derecho y la creación de nuevas reglas de la interacción política. En este último tema, algunas prácticas del pasado persisten y las nuevas no se conocen. Una alternativa para superar los problemas sería invertir la pirámide por medio del impulso de las instituciones municipales. El cambio del país se podría fortalecer si los gobiernos locales maduran sus sistemas políticos y profesionalizan sus instituciones gubernamentales.

La transición democrática en México bajo sus características de compleja e inestable, fue un tema que se discutió de manera contundente en la década de los noventa. En ese tiempo, el régimen gobernante aceleraba su proceso de cambio mediante reformas estructurales que permitieron dotar al ciudadano de mayores garantías democráticas y un sistema de representación política que finalmente permitió la alternancia. Con este acto se consideró que la transición estaba concluida y que ahora proseguía buscar afanosamente un sistema de gobierno que respondiera con eficiencia a las demandas ciudadanas, lo que la literatura política llama gobernabilidad. Estas características se presentaron en el plano federal y estatal, no obstante que en algunas entidades federativas del país todavía no conocen la alternancia, se incorporaron en sus sistemas de gobierno reformas similares a las federales, por ello podemos afirmar que si fueron parte de una transición, aunque al igual que la federación, fue inconclusa, deficiente y con múltiples carencias.

¹ Profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales, del Instituto Politécnico Nacional (CIECAS-IPN). Correo electrónico: hdiazsantana@yahoo.com.mx. El artículo es producto del proyecto de investigación La gobernabilidad democrática en México: una visión local desde la visión del ciudadano. SIP-20111182.

Los estudios sobre transición democrática y gobernabilidad principalmente están enfocados a los ámbitos globales de los Estados. Es cierto que estos procesos impactan en todos los órdenes de gobierno como es el federal, estatal y municipal, sin embargo, su configuración teórica refiere a modelos establecidos y a estudiar las características por países. En el plano municipal, los efectos de la transición fueron diversos, pero sin duda tuvieron menos incidencia que en los otros dos ámbitos de gobierno y podemos afirmar que en algunos municipios todavía no se manifiesta. Si hacemos una aseveración provocadora, y decimos que la transición no tuvo un secuelas categóricas en el plano municipal, sería mentir, pero lo que es una realidad, es que los efectos de la transición en el ámbito municipal tienen fuertes disonancias, que van acorde a las características del país. Por solo citar un ejemplo de la diversidad y heterogeneidad económica, social y cultural, de acuerdo a los datos del CONEVAL, los municipios de Chiapas San Juan Cancuc, Chanal y Santiago del Pinar tiene un nivel de pobreza patrimonial del 96.5% y en cambio San Pedro Garza García de Nuevo León es de 3.3%.²

En México los efectos de la transición democrática son muy visibles en los ámbitos federal y estatal, y se presentan de manera diferenciada en los municipios; en las ciudades más importantes del país los gobiernos operan bajo una lógica de integración nacional, por el contrario, en los municipios más pobres, simplemente la transición democrática no ha iniciado, mucho menos pueden preguntarse si persisten condiciones de gobernabilidad.

La transición democrática, entendida como el proceso de transformación de un régimen autoritario o hegemónico a uno democrático, no se limita como lo afirma Alcántara a un cambio de poderes o a la instauración de un sistema electoral funcional, este es más profundo, se trata de modificar todo un esquema para garantizar la existencia de un Estado democrático.³ Por su parte la gobernabilidad, entendida en palabras de Camou como el proceso dinámico “entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”,⁴ es un asunto que todavía está pendiente en el país.

² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Los mapas de la pobreza en México, julio, México, 2007. pp. 13 y 16, www.coneval.gob.mx/mapas/mapas/presentacion.pdf.

³ Alcántara, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 209.

⁴ Camou, Antonio, “La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual”, en Revista Mexicana de Sociología, vol. 62, núm. 4, octubre-diciembre, México, 2000, p. 176.

BREVE SEMBLANZA DE LA EVOLUCIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

La construcción del sistema político de México tiene una historia peculiar, que ha oscilando entre las grandes reformas estructurales que permitieron establecer un marco constitucional garantista de derechos sociales. A la vez, en las diversas etapas conformaron un sistema de gobierno peculiar fundamentado en la división de poderes y el federalismo, pero que en la realidad operaba sin contrapesos gubernamentales y en un esquema de centralidad. En la práctica los valores señalados operaron bajo considerables quebrantos y ello fue como lo afirma Meyer, consecuencia de una clase política que veía a la política como uno de los escasos medios de ascenso y de movilidad social. Este proceso político adquirió matices peculiares que aún se conservan, ver a la administración de gobierno y a las prerrogativas que de ella se desprenden, desde una perspectiva patrimonial y personalista, lo que condujo a “la institucionalización de la corrupción” y al rechazo y la supresión de toda corriente antagónica, por medio de la marginación y eliminación del adversario, en lugar de la negociación, lo que ocasionó un nulo avance democrático.⁵ La visión de poder como práctica excluyente, se ha mantenido desde siglos, por lo que actualmente el sistema de interacción política ha generado fracturas, por carecer de mecanismos instrumentales funcionales para el diálogo y la negociación.

A partir de la década postrevolucionaria, el país sufre interesantes alteraciones que delimitarían un costumbrismo político que perduró más de setenta años. El primer cambio efectuado fue la transformación del caudillismo a la institucionalización de un líder político, que era custodiado por las estructuras del Estado y un partido dominante formado por las corrientes políticas de la época, que acordaron por medio de un pacto el respeto mutuo de sus espacios e intereses comunes, lo que se puede entender como un medio civilizado, pero perverso, para dirimir controversias y para repartir posiciones políticas y de administración en el Estado. La consolidación del partido fue un proceso rápido, en poco tiempo centralizó el poder, formó redes clientelares, en la que el partido controlaba todas las posiciones de elección popular y muchas otras al interior del gobierno, pero sobre todo no permitió oposición política ni social.

⁵ Meyer Lorenzo, *Fin de régimen y democracia incipiente*, Océano, México, 1998, pp. 18 a 22

De los años treinta a los setenta, la evolución y estructura política del país no tuvo relevantes cambios, se consolidó el sistema presidencialista, que operaba por medio de un partido que legitimaba sus actos y repartía las posiciones claves del Estado. En síntesis, un sistema operaba como lo mencionaba Cosío Villegas como una “monarquía sexenal absoluta”,⁶ con facultades predominantes, las que Carpizo llamó metaconstitucionales que se caracterizaban por ser: jefe del gobierno, del Estado.⁷

Si de manera general señaláramos las características del régimen por etapa, podríamos sintetizarlo en lo siguiente: en los treinta por un período que se consolida el esquema de partido hegemónico. En los cuarenta, la tranquilidad social y política de la época permite un avance relevante en el desarrollo industrial y económico, que se conoció como el milagro mexicano y que perduró hasta la década de los cincuenta. A partir de los sesenta el modelo económico demostró sus primeros síntomas de debilidad, además las corrientes internacionales de izquierda que permearon en la juventud mexicana hicieron visibles manifestaciones en contra del régimen. La estructura gubernamental de aquellos años, que carecía de canales de expresión popular, recibió los consecuentes primeros reclamos sociales, a través de movimientos que sin estar vinculados entre sí, expresaron su descontento y tuvieron como consecuencia una fuerte represión, que sirvió como ejemplo para impedir otros sectores sociales se manifestaran. La crisis económica de los setenta tuvo como consecuencia un malestar generalizado, como también una corriente que permeó del exterior, conocida en expresión de Huntington como la tercera ola de la democracia, ambos movimientos propiciaron, aunque de forma exigua, una apertura democrática⁸ que se hizo patente en la reforma electoral de 1977, la que incrementó considerablemente la representación proporcional en la Cámara de Diputados, permitiendo con ello un número mínimo, pero importante de diputados de oposición que tenían los medios para increpar al régimen gobernante.⁹ Los problemas económicos, sociales y políticos de los setenta, se agudizaron en la siguiente década, período en que la crisis existente propició los primeros pasos para el cambio del régimen y la consecuente transición a la democracia.

⁶ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 30.

⁷ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 16ª ed., Siglo Veintiuno editores, México, 2002, p. 25.

⁸ Huntington, Samuel, *La tercera ola de la democracia. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, España, 1994, p. 13 y 17.

⁹ Un análisis interesante sobre el desarrollo del régimen político de los años treinta a setenta, consúltese en: *Evolución del Estado mexicano*, Germán Pérez Fernández (dir.), 5ª edición, El caballito, México, 1998.

En México no hay consenso entre los teóricos de cuándo inició y terminó la transición, para no dejar la pregunta sin responder, en mi opinión la transición inició a finales de la década de los ochenta, motivada por la crisis económica, la fragmentación del partido en el gobierno, por un proceso de socialización y denotó su mayor referente en las elecciones presidenciales de 1988. En la década de los noventa, se crearon diversas instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otras, que vinieron a dar soporte al nuevo andamiaje democrático.

En esta época la característica más visible fue la alternancia local y el posicionamiento de partidos de oposición en casi todo el país. A la pregunta de ¿cuándo concluye la transición? la respuesta es incierta, puesto que todavía no hay condiciones satisfactorias de la democratización del país.

Si nos obligan a contestar de otra manera la pregunta anterior, un referente obligado es la alternancia del año 2000, con una peculiaridad, carece de condiciones para afirmar que la transición mexicana está consumada. Para que una transición sea exitosa requiere de diversos factores, uno de ellos se manifiesta en la capacidad de establecer acuerdos entre las élites políticas a la hora de pactar un cambio pacífico, los que necesariamente deben tener como punto de convergencia la institucionalidad democrática, en el cual a veces todos tienen que ceder para llegar a acuerdos efectivos. La transición mexicana es un proceso que está inconcluso, después del triunfo de la elección presidencial por parte del Partido Acción Nacional, no se fortalecieron las instituciones, como tampoco se crearon las nuevas reglas para la interacción política. Los procesos de negociación carecen de puntos intermedios “o gano todo o pierdo todo”. Esta década, en la cual es natural que exista un proceso de aprendizaje y aparezcan nuevos liderazgos políticos que garanticen la pluralidad, tiene evidentes problemas que se reflejan en problemas en la gobernabilidad democrática. Para sustentar el anterior argumento, los estudios de opinión pública recientes reflejan una percepción del desarrollo gubernamental, político y económico con un claro déficit democrático.¹⁰ Además algunas prácticas del pasado que dañaron seriamente a las instituciones gubernamentales siguen latentes como: el gasto excesivo sin rendición de cuentas, la corrupción, el deficiente desarrollo gubernamental, la carencia de garantías de un Estado de Derecho y el crecimiento evidente de la inseguridad.

¹⁰ Véase la Encuesta Nacional de Cultura Cívica y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2008), como también las encuestas que periódicamente levantan sobre el tema las empresas Consulta Mitofsky, Ipsos y Parametría.

EL ESTADO DEMOCRÁTICO

Siempre delimitar el concepto democracia es complejo debido a que la sola palabra implica múltiples acotaciones que se perciben de acuerdo a la época, la costumbre o la ideología. Para Bobbio la democracia es un concepto amplio que se puede definir desde diversas aristas, sin embargo, considera que es un “método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de decisiones políticas”.¹¹ Sartori afirma que definir la democracia es fundamental, porque de esta forma se puede delimitar qué queremos y a dónde pretendemos llegar. A lo anterior agrega que es peligroso definirla de manera irreal, porque el resultado sería establecer circunstancias nunca democráticas.¹² Es común que en México cuando se pregunta a la ciudadanía que defina la democracia generalmente la asocian al proceso de elegir sus gobernantes. Aunque tienen algo de verdad, los clásicos de la Ciencia Política contemporánea afirman que no puede existir democracia sin la legitimidad reconocida en los procesos electorales,¹³ el concepto tiene implicaciones más amplias.

De acuerdo a Kelsen la democracia se inicia con la idea de la libertad como autodeterminación política que se construye desde un proceso abierto, deliberativo, plural y tolerante, por el cual la voluntad del ciudadano se manifiesta en la forma como se construyen las instituciones del Estado, garantizando al mismo tiempo la legalidad, el respeto a los derechos humanos y la vida digna, la tolerancia religiosa y el impulso a la ciencia, como elemento de avance y progreso. Estas disposiciones se deben asentar en un marco leyes que permitan que cada acto jurídico se garantice y que el respeto a la ley sea la premisa fundamental de la actuación del gobierno y de los ciudadanos.¹⁴ Como podemos deducir, se puede mantener un debate interminable sobre el Estado democrático, para sintetizar el concepto es apropiado considerar el modelo de Tomassini (cuadro 1),¹⁵ que considera que para garantizarlo se requieren de tres factores estructurales que están asociados al adecuado desempeño gubernamental y económico; a la capacidad del ciudadano para aceptar las condiciones del pacto social para vivir en comunidad; y la estabilidad que se puede garantizar por medio del control social.

¹¹ Bobbio, Norberto, “Democracia”, *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Giafranco Pasquino (dir.), Siglo Veintiuno Editores, 12ª ed., México, 2000, p. 449.

¹² Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, Tribunal Federal Electoral e Instituto Federal Electoral, México, 1993, p. 3.

¹³ Véase: Bobbio, Norberto, op. cit.; Sartori, Giovanni, op. cit.

¹⁴ Kelsen, Hans, “Forma del Estado y visión del mundo”, Oscar Correas (comp.), *El otro Kelsen*, UNAM, 1989, pp. 227 a 230.

¹⁵ Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993.

Cuadro 1 Condiciones para garantizar el Estado democrático



*Elaboración propia utilizando los conceptos de Luciano Tomassini

La democracia tiene un significado muy amplio a veces difícil de describir, puesto que se trata de una de las cualidades más importantes del Estado que permite a los individuos vivir en armonía, estabilidad y paz. Construir un Estado democrático no se hace en un solo momento, ello requiere por lo menos tres fases: la primera, la democracia institucional o también llamada como lo afirma Przeworski, la “democracia sustentable”, que consiste en la funcionalidad efectiva del Estado, bajo valores fundados en un sistema de leyes en el que se establezcan los derechos y obligaciones del Estado y de sus ciudadanos, garantizando el orden, la seguridad y la justicia;¹⁶ la segunda, la democracia representativa, que en palabras de Dahl es el proceso en que los ciudadanos¹⁷ manifiestan por medio de elecciones libres, imparciales, universales y legítimas, su voluntad para modificar, alterar el régimen existente, nombrar a sus representantes políticos y establecer reglas del juego democrático que respondan a las necesidades y preferencias de los ciudadanos; el tercer momento, es lo que Sartori llamó la “democracia social y económica”, este proceso se construye bajo la convicción de que todos los ciudadanos se tratan y se ven como iguales, en un Estado que se

¹⁶ Przeworski, Adam, Democracia sustentable, Paidós, Buenos Aires, 1998, pp. 62 y 62.

¹⁷ Dahl, Robert A., La poliarquía. Participación y oposición, 2ª ed., Técno, Madrid, p. 13.



garantice el bienestar general, donde el reparto de la riqueza sea equilibrado y no existan visibles polaridades, sobre todo que la pobreza no sea una condición de un sector social amplio.¹⁸

Para considerar que un Estado es democrático, por lo menos debe cumplir como lo indica el cuadro 2 cuatro elementos: libertad, igualdad,¹⁹ institucionalidad y garantía del Estado de derecho. Touraine sintetiza a la democracia como la conjunción entre la libertad e igualdad. En materia de libertades actualmente podemos afirmar que está garantizado por la ley y por el Estado (expresión, asociación, trabajo, culto, tránsito, sexuales y manifestación), el problema es la igualdad, mientras existan desequilibrios entre clases sociales, pobreza y marginación, esta variable, anteriormente señalada como democracia social y económica, no se puede considerar que se cumpla. Para que un Estado funcione, es primordial que sus agencias gubernamentales desarrollen y cumplan sus atribuciones establecidas. Por último, como lo afirma Rawls, un pilar fundamental del Estado de derecho es un sistema normativo que responda a las características sociales y su riguroso cumplimiento “la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad es de los sistemas del pensamiento”.²⁰

Cuadro 2
Elementos básicos para el Estado democrático



¹⁸ Op. cit., p. 6.

¹⁹ Touraine, Alain, Qué es la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.3

²⁰ Rawls, John, Teoría de la justicia, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 17.

Anteriormente señalamos las características de un Estado democrático, este referente provocador tiene como objeto dimensionar la condición ideal, sin embargo, en México todavía existen un denotado déficit para considerar que vivimos en una democracia integral. Con lo anterior, no podemos afirmar que tampoco vivimos en un Estado que no es democrático. Lo que pretendemos es que los gobiernos municipales, reflexionen y se ubiquen en dónde se encuentran, como también precisen la agenda o la ruta de trabajo para construir instituciones democráticas. En este ensayo, no me fue posible construir categorías de la democracia, esto mucho ayudaría para ubicarnos en el lugar correspondiente. Para no dejar el vacío, en páginas subsecuentes señalaremos los distintos parámetros de la gobernabilidad. Además es arriesgado, el concepto de democracia a través del tiempo va permutando y va ganando espacios, por ejemplo en el pasado, cuando a los trabajadores se les “permitió” asociarse en sindicatos para defender sus intereses y tener un salario mínimo, se consideró que se obtuvo un objetivo, ahora eso es insuficiente, el trabajador requiere de condiciones de trabajo adecuadas y un salario que le permita vivir en condiciones de bienestar, en síntesis la democracia es un concepto dinámico.

Para no dejar la pregunta en el aire que si vivimos o no en un Estado democrático, señalaremos la tesis de Dahl, quien establece que para que un gobierno sea democrático debe caracterizarse esencialmente “por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias entre ellos” y para ello debe cumplir tres condiciones: “formular sus preferencias; manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias”. Estas condiciones esquematizadas en el cuadro 3, las definió bajo el concepto de “poliarquía”, las que son fundamentales, aunque no suficientes, para “que se dé la democracia”.²¹

²¹ Op. cit., pp. 13 a 15.

Cuadro 3

Requisitos para considerar un Estado democrático

Formular preferencias	Manifestar las preferencias	Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias
<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de asociación y de expresión • Libertad para que los líderes políticos compitan en elecciones y que el ciudadano pueda elegir libremente • Diversidad de fuentes de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de asociación, de expresión y para votar • Elegibilidad para la cosa pública • Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo • Diversidad de fuentes de información • Elecciones libres e imparciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de asociación, de expresión y para votar • Elegibilidad para el servicio público • Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo • Diversidad de fuentes de información • Elecciones libres e imparciales • Instituciones que garanticen que la política de gobierno depende de los votos y demás formas de expresar las preferencias

Esquema de Robert Dahl ²²

El establecer definiciones básicas de la democracia es con el fin de que los gobiernos municipales se puedan plantear como premisa de inicio la siguiente pregunta: ¿vivimos en un municipio democrático? Para responder lo primero que se tiene que considerar que insumos democráticos se contemplan en cada uno de los niveles de gobierno, por ejemplo, los derechos fundamentales y libertades públicas están delimitados en el marco constitucional. La procuración e impartición de justicia, como los derechos políticos electorales se establecen en el ámbito federal y de las entidades federativas. Diferente es el caso de la institucionalidad, en este caso los municipios desempeñan un papel fundamental, tienen una mayor cercanía entre el ciudadano y el gobierno, además son los obligados a prestar los servicios básicos que permiten la convivencia armónica de los ciudadanos. Además los municipios también son instituciones que deben respetar los derechos de libertad y trato igual para sus residentes y en el marco de sus competencias garantizar el cumplimiento de sus disposiciones legales, las que pueden ser directas cuando se trate de sus propias normas (reglamentos o decretos); o indirectas, expedidas por instituciones federales o estatales, por ejemplo las libertades de tránsito, manifestación, trato equitativo y no discriminación.

²² Idem.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Entendemos una transición democrática como el proceso complejo por el cual un Estado autoritario o hegemónico, modifica su régimen de gobierno influido por factores externos e internos para convertirse en democrático. En palabras de O'Donnell y Schmitter lo entienden como “el intervalo que se extiende entre un régimen político a otro” que se manifiesta por medio de un proceso que inicia con la disolución del régimen autoritario y concluye con la incorporación de sistema de alguna forma democrática.²³ Este proceso tiene como objeto de acuerdo a Alcántara la instauración de una poliarquía que se manifiesta por la construcción de nuevas reglas del juego que son aceptadas de forma mayoritaria por los actores políticos representativos.²⁴

Las transiciones democráticas se pueden esquematizar por etapas, como lo explica Morlino, el proceso se manifiesta cuando el régimen comienza a abandonar algunas de sus características no democráticas y las sustituye por un continuo institucional que presenta alternativas políticas para instaurar el régimen democrático.²⁵ Dicho de otra manera en palabras de Santamaría, se van sustituyendo procesos, normas, instituciones y costumbres, las que tienen como objeto construir condiciones de democratización.²⁶

En México el proceso electoral fue atípico en comparación con otros países latinoamericanos, ello fue consecuencia del tipo de régimen que mantuvo la hegemonía más de 70 años.²⁷ A partir de 1929, en el país no existieron golpes de Estado, un dictador o una caída estrepitosa del gobierno, la caída de muros ideológicos o la fractura total del modelo económico como el soviético, como tampoco existen fechas históricas que señalen un antes y después. La alternancia en el país fue proceso esperado y no reflejó cambios sustanciales en la forma de gobernar. Para Przeworski un proceso de transición inicia cuando el régimen “se desmorona y la instauración de la democracia pasa a formar parte de las perspectivas políticas”.²⁸ Por ello, aunque el régimen hegemónico del país trasladó el gobierno, fue un proceso sumamente dilatado

²³ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., *Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*, Vol. 4, Paidós, Buenos Aires, 1988.

²⁴ Op. cit. p. 212.

²⁵ Morlino, Leonardo, “Los Autoritarismos y las Democracias” en *Manual de Ciencia Política*, Gianfranco Pasquino (comp.), Alianza Universidad, Madrid, 1996, p. 104.

²⁶ Santamaría, Julián, *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, p. 421.

²⁷ Un estudio sobre el proceso de transición democrática en México se puede consultar en: Pérez Fernández del Castillo, Germán, Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor, *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, UNAM, Porrúa, Cámara de Diputados, Senado de la República, México, 2009, pp. 27 a 62.

²⁸ Przeworski, Adam, *Democracia y Mercado. Reformas Políticas y Económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1995, p. 87.



de más de veinte años (1977 al 2000). Esta tesis es sostenida por Schedler quien señala que la transición democrática en México es “aparentemente interminable” hasta el extremo de considerarla “una transición institucional”.²⁹ Existen diversos modelos de transiciones democráticas, los exponentes más reconocidos como ya señalamos sus textos son Przeworski, Alcántara, Morlino, O’Donell, Schmitter y Rustow.³⁰ Estos autores de manera pormenorizada señalan las características por etapas considerando esquemas comparatistas en los que incluyen las circunstancias de varios países. Para este caso, vamos a ejemplificar un esquema de transición más simple que bien puede aplicarse al caso mexicano, como es el de Rodríguez Díaz, que lo esquematiza como se aprecia en el cuadro 4, en tres etapas: pretransición, transición y consolidación.³¹

La etapa inicial (pretransición) manifiesta el proceso avanzado de deterioro del régimen gobernante que tiene como consecuencia la modificación de hábitos y percepciones por parte de los políticos en el poder. Este proceso puede venir acompañado de crisis económicas, políticas, sociales o internacionales que influyen en el cambio. Un factor que inició el proceso de cambio en México fueron las constantes crisis económicas de 1976 y 1982, que generaron molestia social y al mismo tiempo propiciaron un cambio en la apreciación del ejercicio gubernamental. En materia política, el régimen gobernante “concedió” las primeras disposiciones de apertura al instaurar con la reforma política de 1977, que partidos antagónicos de ideologías de izquierda lograran su registro y al mismo tiempo incorporó los diputados de partido, con ello un número mínimos de diputados opositores al PRI tuvieron voz en la Cámara de Diputados. Además a finales de la década de los ochenta, el PRI presenta sus primeras fracturas internas y figuras importantes renunciaron y se incorporaron a otros partidos. En el tema social, las represiones a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, no se olvidaron, como también derivado del sismo de 1982 la sociedad demostró que podría auto organizarse y de cierta manera desafiar al gobierno. En ese periodo, en el que Huntington lo denominó como “tercera ola de la democracia”, los países europeos iniciaron en los setenta y otras naciones latinoamericanas en los ochenta, sus procesos de democratización, los que influyeron en México en la clase intelectual y los partidos de oposición.

²⁹ Schedler, Andreas, “Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?”, en *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, Julio Labastida, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce (coords), IIS, FLACSO, Plaza y Valdés México, 2000, p. 19.

³⁰ Rustow, Dankwart, “Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico”, en Mauricio Merino, (coor.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, México, 1992.

³¹ Rodríguez Díaz, Ángel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 27 a 49.

La transición se manifiesta con la decisión deliberada por parte de la élite gobernante, de aceptar de cierto pluralismo político y la institucionalización de algunos aspectos básicos de un sistema democrático. A partir de la década de los ochenta, la hegemonía precisa un cambio necesario, para evitar que los mecanismos de contención se agrietaran y presentaran crisis severas. Las presiones internacionales obligaron para que el modelo político modificara su ideología, los gobiernos sexenales de 1982 y 1988, iniciaron los procesos de privatización de las empresas estatales, desregulación, descentralización y apertura a los mercados internacionales, acciones que concluyeron en el llamado “liberalismo social”. La fricción interna entre el régimen en el gobierno y la consecuente fuga de miembros a la oposición se mantenía y el sistema presidencial denotó que estaba perdiendo el control absoluto del país.

Era natural que muchas de las acciones señaladas produjeran incertidumbre, la fluidez política aumento de ritmo y muchas de las acciones tenían fuertes dosis de experimentación, manifestadas en sucesos políticos de gran velocidad y que obligaban a replantearse constantemente las posturas tácticas y las decisiones estratégicas de los actores. Los sucesos señalados incidieron en la sociedad y generaron en ella un proceso de socialización, que se reflejaba en un mayor interés y conciencia en los asuntos públicos. En este proceso se observa solamente la participación y el protagonismo de las viejas y nuevas élites, las que por cierto tomaron decisiones de carácter inmediato, una de ellas, el nuevo diseño del sistema electoral. En 1986 se incorpora una reforma electoral que incorporó algunos aspectos básicos de un sistema democrático: aumentó el número de diputados de 400 a 500 bajo un nuevo modelo mixto que abría la participación de la oposición por medio de la representación proporcional; incorporó el financiamiento público y aumentó las prerrogativas a los partidos con el fin de otorgar ciertas condiciones de equidad; incorporó a los representantes de los partidos a los órganos electorales; y creó un tribunal de lo contencioso electoral, autónomo e imparcial, para garantizar la legalidad de los procesos electorales.

La elección de 1988 fue el factor que aceleró las reformas estructurales, la oposición fue capaz de aglutinar a un gran número de electores y desafiar al gobierno al no reconocer el resultado electoral y considerarlo como fraudulento. En esta etapa se manifiesta un proceso de socialización, que consiste que el ciudadano está dispuesto a participar en el cambio político, retar al gobierno y presionarlo para que realice los cambios estructurales necesarios. En 1989 se presentan los primeros triunfos de la

oposición en elecciones en elecciones locales. El gobierno reacciona reconociendo algunos de los resultados electorales y procede a modificar el sistema electoral para dar mayores garantías de inequidad, certeza y legalidad.

En la década de los noventa se presentan con mayor intensidad los cambios estructurales. La liberalización fue una realidad, el régimen gobernante incorpora a su agenda de gobierno disposiciones que tutelan los derechos humanos y mecanismos para garantizar los derechos políticos electorales. Para esto se constituye la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto y el Tribunal Federal Electoral, y la apertura a pluralidad de la información en los medios de comunicación. La inclusión de la oposición en los gobiernos locales, en muchos casos no tuvo los efectos esperados, la alternancia no garantizó la democratización y careció de acuerdos para proseguir en un ámbito integral de reforma del Estado, como también la construcción de reglas para la interacción política. Esto tiene como efecto que en la actualidad algunas reglas del pasado persistan y las nuevas no se han creado. En esta época también se presentaron sucesos que alteraron de manera drástica las condiciones de paz política, como fue el surgimiento del Ejército Zapatista de Reconstrucción Nacional, y los crímenes contra el candidato a la presidencia y el secretario general del PRI, esos sucesos quebrantaron violentamente los códigos internos que durante años se habían respetado y propiciaron una crisis a la que no se encontraba salida. Para disipar el conflicto el PRI gana de manera amplia la elección de 1994 y se continúa con procesos de reformas estructurales, como fueron en el ámbito judicial y de federalismo.

La consolidación democrática es último proceso que se caracteriza por la institucionalización y funcionalidad de las nuevas reglas de la interacción política. Esta etapa se inicia en el año 2000 con el desplazamiento en el gobierno del partido hegemónico. La consolidación concluye cuando desaparece la incertidumbre política y la sociedad se adapta a nuevas reglas del ejercicio democrático. Una transición democrática exitosa se manifiesta bajo un esquema de gobernabilidad que Camou determinó como “normal”, caracterizado por un equilibrio dinámico entre demandas ciudadanas y capacidad de respuesta institucional,³² todo ello dentro de un parámetro de paz y estabilidad social, que le da confianza al individuo sobre la funcionalidad del gobierno y la sensación de vivir en un Estado democrático.

La alternancia tiene sus peculiaridades, una de ellas es el proceso de acoplamiento y hasta de aprendizaje del nuevo partido en el gobierno. En los inicios del gobierno del PAN a la presidencia existieron grandes expectativas, como también se presentaron

³² Camou, Antonio, Gobernabilidad y democracia, Cuadernos de divulgación no. 6, IFE, México, 1997, p.26.

propuestas para reformas estructurales, la mayoría no tuvieron el consenso suficiente debido a la falta de acuerdos por parte de los partidos políticos. El único referente a destacar es la creación de disposiciones de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Además con antelación a la celebración de la elección federal de 2006, los acuerdos se paralizaron, el proceso electoral desestabilizó políticamente al país y las fracturas políticas aumentaron, y la delincuencia organizada desafió abiertamente al gobierno, propiciando además un temor generalizado en innumerables poblaciones del país. En esta época la consolidación democrática del país denotó puntos vulnerables y hasta retrocesos.

El tema de la transición democrática en México no ha propiciado opiniones uniformes, por el contrario existen visibles contrastes, desde la posición de considerar que en México nunca ha existido una transición democrática, sino un movimiento prodemocratizador que se manifiesta en un sistema que en el fondo no cambia y mantiene sus costumbres autoritarias. Otras opiniones establecen que se ha vivido un proceso de cambio político, que institucionalizó un sistema de partidos competitivo, la alternancia política, la división efectiva de la división de poderes y la transformación en la impartición de la justicia. Al respecto Morlino señala que la atípica transición mexicana es “descompensada”, puesto que solo se limitó a temas electorales.³³ Por supuesto que también se manifiestan opiniones, con las que coincido, que en México se llevó a cabo un proceso de transición democrática.

Es indiscutible que en la transición mexicana lo más visible son las reformas electorales, pero no son las únicas. Alcántara señala que una transición no se limita a lo político³⁴ y ello es verdad. Los avances institucionales tienen una historia de casi dos décadas, las reformas estructurales en temas de derechos humanos, desarrollo social, economía, estado de derechos, federalismo y transparencia son inobjetables, lo que acertadamente se cuestiona, es su eficacia. Además la sociedad actual demanda de manera más enérgica que el gobierno cumpla sus atribuciones. El problema para garantizar la transición es como lo menciona Linz, que se mantengan condiciones de la falta de efectividad de la gestión gubernamental y ello genere temores e incertidumbre,

³³ Morlino, Leonardo, Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp.47-49.

³⁴ Op. cit., pp. 209.

por lo que sugiere que el cambio se realice con pasos firmes, evitando pensar que con la buena voluntad se arreglará todo.³⁵ El tema de la transición democrática no está cerrado y los próximos años serán vitales para cerrar este ciclo.

Cuadro 4
Esquema de transición

Pretransición	Transición	Consolidación
<ul style="list-style-type: none"> • Agotamiento del régimen • Problemas políticos, sociales o económicos que ejercen presión para un cambio • El proceso de democratización mundial que presiona al sistema político • Fracturas en el régimen gobernante • Desafío por parte de la oposición • Cambio en la percepción social del desempeño del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Pactos • Apertura • Socialización • Liberalización • Pluralismo político • Modificación al régimen de gobierno • Libertad a los medios de comunicación • Reformas estructurales para tutelar derechos humanos y políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternancia • Democratización • Institucionalización • Reformas del Estado integral • Creación de nuevos códigos de interacción política • Inclusión social a las decisiones públicas • Fortalecimiento al federalismo • Gobernabilidad

Uno de los objetos del presente artículo es afirmar que también pueden existir procesos de transición democrática en el ámbito municipal. Si lo consideramos con base al esquema planteado, podremos deducir que la pretransición prácticamente ya se consumó en todo el país. Diferente es el caso en las otras dos fases, por ejemplo los aspectos básicos de la transición también se han manifestado en el plano local, pero es probable que de manera irregular o carecen de éxito. Esta etapa en cualquier momento se puede recomponer. Para ello se requiere de un proceso de apertura integral y de inclusión para todas las fuerzas políticas y para la sociedad en su conjunto.

Los acuerdos que se realicen se deben formular partiendo la premisa que sus efectos tendrán beneficios a la región. Para generar pactos, las partes que participen deben estar dispuestas a ceder parte de sus beneficios, hacer negociaciones efectivas en donde se debe procurar llegar a puntos medios; las negociaciones de suma cero,

³⁵ Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, 5ª reimpresión, Alianza, Madrid, 1996, p 80.

en donde gano todo o pierdo todo son peligrosas a corto plazo. Otro aspecto importante para las negociaciones es hacerlo en el marco de la ley y con la intención de generar beneficios a la población y si para ello se tienen que realizar reformas estructurales y modificar la concepción de gobierno de los servidores públicos, se debe actuar en consecuencia. Los gobernantes deben conocer los procesos de transición para valorar los avances, detectar sus debilidades y sentar las bases de la construcción de la normalidad democrática.

El proceso de consolidación municipal es más complejo, puesto se requiere de construir nuevas reglas del juego democrático fundamentadas en el sentir social y las prácticas políticas. Esto se puede llevar a cabo por medio de tres estrategias: la política, construyendo códigos de comunicación funcionales entre los representantes políticos; la de gestión, profesionalizando los servicios; y la social, acercando al ciudadano para que opinen de los servicios públicos, fiscalicen algunos gastos y al mismo tiempo contribuyendo con el gobierno en un ambiente sano de convivencia. Al gobierno municipal se le debe ver bajo la lupa de la responsabilidad institucional y de un ejercicio eficaz. Para este fin se debe profesionalizar al municipio en el sentido de la gestión responsable y prestar buenos servicios públicos. Los recursos del Estado se deben gastar para los fines gubernamentales establecidos en el presupuesto, no para acciones políticas, como también deben rendir cuentas y transparentar los recursos.

Uno de los problemas de las transiciones locales es como lo indica Vargas González, es que camina a un ritmo más lento que en la federación, ello se debe a que el proceso de liberalización quedó a discrecionalidad de las oligarquías regionales, las que decidieron aplicar una dinámica de freno con el fin de seguir manteniendo sus espacios de poder, lo que propició “profundas discontinuidades de tiempo y espacio, así como arenas políticas fragmentadas difíciles de conciliar”.³⁶ El riesgo que corren los municipios es reproducir prácticas del régimen hegemónico con las presidencias municipales y hacer de su gobierno un ejercicio personal, con excesos y sin pluralismos. Otro peligro es ver a sus opositores políticos como enemigos y no como representantes de un sector importante de la población. Para las elecciones se debe garantizar la imparcialidad y no utilizar recursos públicos para favorecer a alguno de los candidatos.

³⁶ Vargas, Pablo, Hidalgo. Elecciones y reforma política 1979-2000, Cámara de Diputados y Universidad Autónoma de Hidalgo, México, 2003, p. 241.

Por último para que un municipio se desempeñe bajo los cánones de institucionalidad, se debe respetar la ley y utilizar los recursos públicos en beneficio de la población, evitando corrupción y dispendio.

LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad la podemos definir desde diversas ópticas. Una visión ejecutiva, como lo indica Camou³⁷ y Tomassini³⁸ como la “propiedad, cualidad o estado”, para responder a la demanda de los ciudadanos; otra que refiere a la calidad de los servicios que presta el Estado como lo sostiene Flisfish,³⁹ o desde un punto de vista más complejo, que de acuerdo a Alcántara se puede concebir como el resultado del cumplimiento de las funciones de gobierno en su relación con la sociedad, en lo que respecta al establecimiento de condiciones de gobernabilidad,⁴⁰ en un espacio que como lo afirma Arbos y Giner las instituciones gubernamentales actúan eficazmente en un espacio que se considera legítimo por la ciudadanía.⁴¹ Este concepto tiene como característica como lo establecen los dos teóricos citados de “atrapatodo” (catch all). En la práctica es así, en México el concepto de gobernabilidad se utiliza de manera excesiva, sobre todo cuando se manifiestan problemas, en el, o con el, gobierno.

La gobernabilidad tiene su origen de acuerdo a Camou en la razón de ser del Estado y del buen gobierno.⁴² Aunque el término lo utilizó por primera vez la “Comisión Trilateral” al afirmar que muchos de los problemas que tenían los gobiernos se debían a una sobrecarga de demandas y expectativas, es decir la democracia como forma de vida estaba obligada a garantizar a “todos” los ciudadanos condiciones adecuadas de vida propias de un Estado de bienestar, para cumplirlo requería de innumerables recursos, de los cuales muchas veces se carecía.⁴³ En síntesis, no hay financiamiento que alcance para cubrir todas las necesidades sociales, sin embargo, si existe la obligación del Estado de proporcionar los servicios básicos a todos los ciudadanos. Esto se puede ejemplificar de la siguiente forma, la Constitución mexicana establece en su art. 3 que todos los mexicanos tienen derechos a la educación, esta es una garantía fundamental, pero al mismo tiempo sabemos que es muy difícil otorgar educación gratuita a todos

³⁷ Op. cit., p.

³⁸ Op. cit., p. 6.

³⁹ Flisfish, Angel, “Gobernabilidad y consolidación democrática. Sugerencias para la discusión”, en Revista Mexicana de Sociología, número 3, año LI, IIS-UNAM, México, 1989, pp.113.

⁴⁰ Op. cit., 1997, pp. 29 a 36.

⁴¹ Arbos, Xavier y Giner, Salvador, La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI, Madrid, 1993, pp.13.

⁴² Op. cit. 1997, p. 18.

⁴³ <http://www.trilateral.org/go.cfm?do=file.view&fid=8>

los jóvenes que pretendan estudiar un nivel universitario. La sobrecarga de demandas se manifiesta cuando existe por ley un derecho que no se puede cumplir de manera integral, a veces por las ineficiencias del Estado, otras veces por negligencia y también por insuficiencia. Por ello, lo importante es valor no su cumplimiento integral, si no considerar términos medios o justos o lo que Camou llamó “condiciones adecuadas de gobernabilidad”.⁴⁴

Si consideramos que la gobernabilidad se puede entender como la capacidad de respuesta del gobierno para atender las demandas sociales en un clima de estabilidad y armonía, es necesario establecer parámetros que indiquen su grado de cumplimiento, al respecto Camou los clasifica en cinco variables: a) gobernabilidad ideal, en donde el Estado otorga a todos sus ciudadanos los servicios de cada una de sus demandas y que se puede imaginar como una sociedad sin conflictos; b) Gobernabilidad normal, donde la capacidad de respuesta del Estado tiene un equilibrio dinámico y que las posibles insuficiencias varían en un margen tolerado. En esta sociedad pueden existir conflictos o asuntos irresueltos, pero estos encuentran en la vía institucional un mecanismo para aceptar las diferencias y en su caso resolverlas; c) Déficit de gobernabilidad, se manifiesta con un desequilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobierno que es percibido como inaceptable que se pueden presentar en el ámbitos político, social, económico o de seguridad pública, entre otros). En esta circunstancia los actores políticos pueden “amenazar” las relaciones gubernamentales y generar espacios de inestabilidad; d) Crisis de gobernabilidad, se concibe como una situación de “proliferación de anomalías” que se manifiestan en “desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales”; e) Ingovernabilidad, se manifiesta como un concepto límite, en donde el Estado se encuentra en crisis por la incapacidad de mantener la paz social; mantener una intensa crisis económica, o la falta del control político.⁴⁵

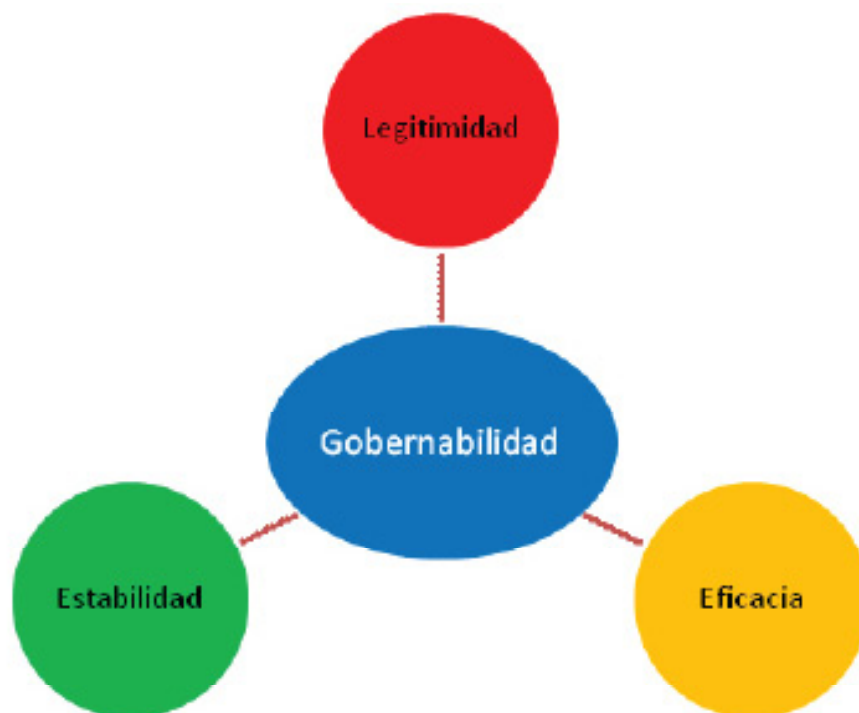
⁴⁴ Op. cit., 1997, p. 15.

⁴⁵ Op. cit., 1997, pp. 27 y 28.

En Ciencias Sociales algunas veces es difícil estructurar modelos para medir conceptos, en el tema de gobernabilidad si bien es cierto que es complejo, puesto que no existen guías con asignación matemática para establecer variables e indicadores, señalaremos sus distintos componentes considerando el modelo de Camou que lo estructura como lo indica el cuadro 5 en tres: eficacia, legitimidad y estabilidad.⁴⁶ A lo anterior nos atreveremos a incorporar en cada uno de ello una serie de acciones, ello es para que los distintos gobiernos locales puedan hacer evaluaciones generales de sus niveles de gobernabilidad y así evitar que por la naturaleza del concepto de “atrapalotodo”, puedan presentarse análisis que al afirmar que existe, o no, condiciones de gobernabilidad se haga de manera superficial.

Cuadro 5

Componentes de la gobernabilidad



Elaboración propia de acuerdo al modelo de Antonio Camou

⁴⁶ Ibid., pp. 15 a 23.

Los tres componentes de la legitimidad inciden directamente en la relación gobierno ciudadano. Cada uno de ellos tiene su particularidad y en algunos casos sus funciones pueden converger en una intersección. Para precisar cada uno de ellos de manera general los estructuramos en el cuadro 6, además brevemente los explicaremos a continuación.

El componente más relevante de la gobernabilidad es la legitimidad, que consiste en la confianza que tiene el ciudadano en las instituciones gubernamentales derivado por el desempeño en la calidad de las políticas públicas y el comportamiento de los miembros del gobierno. Para tal efecto, el sistema político debe ser capaz de generar condiciones de certidumbre en las instituciones, para ello requiere garantizar al ciudadano el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, como también proveer el bienestar general a la población, bajo el principio del “buen gobierno”.⁴⁷ Un Estado difícilmente puede solucionar todos los problemas de los ciudadanos, sin embargo, las instituciones al menos deben ser capaces de resolver como lo señala Arbós y Giner, los problemas más “acuciantes” (condición de aceptable).⁴⁸ De esta forma se tendrá una aprobación de su funcionalidad. Como lo establece Linz, las posibles “limitaciones y fallos” de las instituciones políticas no deben ser obstáculos para establecer condiciones de credibilidad, no obstante sus deficiencias estructurales. La sociedad debe asumir que las instituciones existentes “son mejores que otras que pudieran haberse establecido, y que por tanto pueden exigir obediencia”.⁴⁹ La legitimidad no se limita en la actuación de los poderes públicos, el ciudadano también está obligado a respetar y obedecer la ley, de esta forma contribuye a la buena marcha de las instituciones y en consecuencia de la sociedad. La legitimidad es la piedra angular que mantiene el pacto social activo, en donde cada uno tiene derechos y obligaciones, a pesar de ello es el gobierno el que tiene la mayor responsabilidad. Un gobierno que no funciona no tendrá confianza social y en consecuencia legitimidad.

Existe una interrelación constante entre legitimidad y eficacia. Para determinar el nivel de legitimidad en el Estado es necesario recurrir al desempeño institucional. Pero también se pueden construir variables que son determinantes para mantener la lealtad, el reconocimiento y la aceptación de la sociedad en las instituciones del Estado, lo que podemos delimitar como consenso. Un punto importante es la legitimidad de origen que consiste en la forma como los gobernantes son electos. Cuando un proceso electoral es cuestionado, no aceptado o existieron irregularidades graves, el gobernante puede tener un problema de “legitimidad de origen”, que puede sobreponerse en el

⁴⁷ Camou, op. cit., 2000, p. 178.

⁴⁸ Op. cit. pp. 15 a 17.

⁴⁹ Op. cit., 1978, p. 38.

futuro inmediato, desarrollando un buen gobierno lo que le permitirá tener “legitimidad de ejercicio”. Posterior a ello, el otro componente es la confianza, que se tiene en los gobernantes obtenida por su desempeño y en algunos gobiernos locales pequeños, en la forma como se comportan y conviven con los ciudadanos de su demarcación.

El reconocimiento de la autoridad es primordial, pero esta es más amplia, se refiere al nivel de aceptación de la estructura normativa e institucional del Estado, específicamente consiste en los juicios de valor que la ciudadanía otorga a las normas y a los organismos gubernamentales (valor positivo o negativo de las reglas e instituciones), que se refleja en la disposición de obedecer la ley y las disposiciones del gobierno. En este sentido la evaluación que se hace de la actuación del gobierno es mucho más estricta, puesto que está obligado como lo dice Offe, a contribuir “al bienestar común e individual y a otros fines deseables”, como podrían ser la atención de sus necesidades cotidianas.⁵⁰ La legitimidad puede estar en peligro cuando el Estado, como lo expresa Bell, no puede mantener la lealtad societal por resultados insuficientes,⁵¹ lo que puede generar severas crisis derivadas por la percepción de la incapacidad de cumplir con sus obligaciones para administrar de manera eficiente el gobierno.

Además de lo anteriormente señalado, la legitimidad democrática se circunscribe a los siguientes aspectos: el cumplimiento de las libertades públicas; la percepción de la democracia; la corrupción; y la responsabilidad de la acción del gobierno, en este tema, también está latente el cuidado que el gobierno pone en la interlocución con sus gobernados. Un gobierno local que actúa de manera cercana con la ciudadanía tendrá mayores niveles de legitimidad, como también si está atento por medio de sus estructuras de atención ciudadana a recibir, escuchar y tener en cuenta la opinión social. El último componente de la legitimidad es la información, esta aunque no es el resultado del desempeño gubernamental tiene un rol particular, puesto que de ella los ciudadanos construyen su visión del desempeño gubernamental. Si un gobierno local trabaja eficientemente pero no lo comunica, el ciudadano desconocerá de su desempeño y en consecuencia difícilmente tendrá una opinión positiva, al contrario es probable que sea todo lo contrario. Las áreas de comunicación social de los gobiernos locales deben ser una prioridad, de ellos dependerá de cierta manera la percepción del ejercicio gubernamental de su administración.

⁵⁰ Offe, Claus, *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza, México, 1991, p. 123.

⁵¹ Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, Madrid, 1977, p. 62.

La eficacia se cimienta en el desempeño gubernamental. Para Offe consiste en la acción del gobierno que se desarrolla de acuerdo a valores normativos y a directrices en las políticas públicas, que se manifiesta por “el logro de resultados o la realización de funciones”;⁵² todo ello en un marco donde se cumplen las expectativas establecidas por la sociedad. En este caso, si el cumplimiento se estimara por las garantías establecidas en la Constitución fuera muy amplia, por lo que solo se limita a lo que la costumbre social establece. Por ejemplo, para un municipio puede considerarlo adecuado tener un centro de salud a unos kilómetros de la población, para otros sería inaceptable. El evaluar la eficacia puede ser un referente subjetivo por la diversidad de variables, planes y sujetos desde una óptica multidimensional. Camou establece que se requiere considerar dos aspectos: “la medición” y “el nivel de observación”. Para determinar los factores de “medición” es necesario definir que “variables” o clivajes vinculados con el ejercicio gubernamental se van a examinar. El segundo paso es la focalización del sujeto que se va analizar: sistema o régimen político; gobierno; o el desempeño de las políticas públicas. El tercer paso es determinar el tiempo: corto, mediano o largo plazo; y temas estructurales o de coyuntura.⁵³

Por su parte el nivel de observación se refiere a los sujetos que realizarán la evaluación, estos pueden ser tres: el gobierno, que dictamina de acuerdo a un marco instrumental por ellos definido. La gestión pública moderna contempla estrategias de evaluaciones internas que permiten determinar el grado de cumplimiento de sus metas y en algunos casos la eficacia de los servidores públicos. Los observadores externos de carácter científico, los que utilizan para su ejercicio “cánones de racionalidad técnico instrumental, o valorativa de las acciones gubernamentales”, estos evaluadores pueden correr el riesgo, como lo afirma Camou, de caer en el “excesivo subjetivismo”, como también tener problemas de precisión o utilizar metodologías no aptas.⁵⁴ Actualmente diversos programas sociales y operativos contemplan acciones de evaluación, muchos de ellos pueden determinar futuros presupuestos, ya que la tendencia actual es financiamiento por resultados. Para fines de confianza institucional, la valoración que tiene más relevancia es la social, ya que ellos son los usuarios directos de los servicios públicos.

⁵² Offe, Claus, Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Sistema, Madrid, 1988, p. 12.

⁵³ Op. cit., 2000, pp. 171 a 178.

⁵⁴ Ibid.

La eficacia se puede determinar dependiendo de todos los servicios públicos y las garantías institucionales como son: calidad de los servicios públicos; desempeño gubernamental; garantía del Estado de derecho; seguridad pública; factores asociados a la economía y el trabajo; servicios de salud; prestaciones y seguridad social. En esta componente y para fines de percepción de la eficacia de los gobiernos locales, se debe considerar que puede presentarse confusión de competencias, y más cuando existen responsabilidades compartidas. Por ejemplo el tema de la seguridad es competencia de los tres niveles de gobierno, en este caso la pregunta es a quién el ciudadano percibirá como responsable de la inseguridad. La ley establece a cada instancia de gobierno su competencia y a nivel municipal puede pensarse que el ciudadano tiene muy claras las facultades de los distintos niveles de gobierno. No obstante lo anterior, si el gobierno municipal quiere estimar su nivel de eficiencia es necesario hacerlo solo valorando los servicios públicos que presta.

El definir el concepto de estabilidad es una labor compleja y delicada, debido a su carácter multidimensional, que se encuentra relacionado con diversas variables que pueden proceder de vertientes heterogéneas como son el sistema, el régimen y el gobierno, a lo anterior agrega que la estabilidad es la aptitud del sistema para durar en el tiempo, como consecuencia de mantener una “relación equilibrada (equilibrio dinámico)” con las demandas sociales y la capacidad de respuesta.⁵⁵ En la literatura politológica se puede apreciar que existen vértices en común, en este sentido Morlino logró agrupar la mayoría de ellas, definiendo a la estabilidad de la siguiente forma: como la capacidad que tiene un sistema para mantener su statu quo en un período determinado y “perdurar en el tiempo”, adaptándose por medio de equilibrios estáticos o dinámicos, a los “desafíos que provienen del ambiente”.⁵⁶

⁵⁵ Camou afirma que la estabilidad tiene tres vertientes diferentes: a) en el sistema político, cuando las prácticas y las relaciones del poder se mantienen vigentes y fluidos con la sociedad; b) en el régimen, es cuando las instituciones y las normas se encuentran constituidas permanentemente en el Estado y “regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político”; c) en el gobierno, cuando no existen cambios drásticos e imprevisibles, en el interior del régimen gobernante, op. cit., 2000, p. 186.

⁵⁶ Morlino, Leonardo, “Estabilidad política”, *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Giafranco Pasquino (dir.), Siglo Veintiuno Editores, 12^a. ed., México, 2000, pp. 533 y 534.

Ambos autores coinciden en el factor tiempo y en la multidimensionalidad, sin embargo, el dilema al que se enfrenta la estabilidad cuando se somete a un proceso de análisis es su subjetividad y las diversas variables que se requieren. Por ejemplo Alcántara señala que para evaluar a la estabilidad es necesario estudiar diversos enfoques, como son: a) el político: la longevidad gubernamental, la existencia de un régimen constitucional legítimo, la ausencia de cambios estructurales drásticos del régimen o del sistema y la capacidad para prevenir contingencias; b) el económico: crecimiento económico sustentable, carencia de déficit, inflación y volatilidad y suficiente nivel adquisitivo; y c) el social: la ausencia de violencia y de protesta cívica generalizada⁵⁷. Al anterior enfoque consideramos necesario por las características del país, incluir por separado la estabilidad gubernamental, ya que en el plano municipal se puede presentar sin necesariamente estar ligada a un asunto de los actores políticos representativos de diversos partidos, sino exclusivamente a la administración municipal.

Para los gobiernos locales en algunos casos es complicado mantener la estabilidad integral y más cuando estas no dependen de su ejercicio. Es evidente que un municipio puede generar fuentes de riqueza y empleo, pero esta responsabilidad recae más en la instancia federal y estatal. Así las cosas, una fuerte crisis económica puede afectar la estabilidad municipal, aunque esta no sea su responsabilidad.

Otro referente relevante, es saber cuando un suceso puede afectar la estabilidad o es una circunstancia pasajera producto de las inercias de la reestructuración en determinados aspectos. Por ejemplo si hablamos de estabilidad política, de acuerdo a Morlino “es extremadamente difícil encontrar elementos que puedan ser considerados indicadores satisfactorios de estabilidad”, no obstante, el autor señala los siguientes: a) la regularidad, rotación y continuidad de los actores políticos que ocupan cargos importantes en el sistema político; b) capacidad de la élite política para hacer acuerdos y compromisos; y c) establecimiento de mecanismos instrumentales “normales” para la toma de decisiones.⁵⁸ Para definir la estabilidad política del país, podríamos decir que el punto primero se cumple; el segundo, subsiste un fuerte déficit para construir acuerdos, negociaciones y compromisos; y el tercero, existen los mecanismos, pero las decisiones que a veces se toman no son suficientes para desplegar procesos que repercutan en operaciones eficaces para la administración pública. En este aspecto, a simple vista se aprecia que es más fácil para un municipio mantener la estabilidad política, los intereses y el número de personas que intervienen son menores que en un

⁵⁷ Op. cit., pp. 24 a 29. Para definir la estabilidad, Alcántara cita principalmente a Downing y Kimber para el enfoque político; a Ersson y Lane en lo económico; y a Ake, Sanders y Easton en el social.

⁵⁸ Op. cit., 2000, p. 537.

Estado o la federación, pero también se pueden presentar el aspecto contrario, a nivel local las pasiones pueden ser más intensas y en algunas ocasiones los representantes políticos se polarizan hasta el extremo de ser muy difícil llegar a puntos intermedios.

Si referimos a la economía y a la sociedad, Lipset afirma que un sistema solo es estable si está desarrollado social⁵⁹ y económicamente, además de persistir bajo cánones de legitimidad y eficacia. Al respecto agrega, que una sociedad entre más rica sea es más estable, ya que existe mayor igualdad social. Almond y Verba señalan que los sistemas políticos para ser estables requieren de una cultura cívica capaz de asumir un papel activo de apoyo al Estado, siempre y cuando existan un conjunto de actitudes (condicionamientos estructurales) que motiven al ciudadano a obedecer y legitimar al régimen gobernante.⁶⁰ Como se describió anteriormente, para que exista estabilidad las condiciones políticas, sociales y económicas deben ser adecuadas, pese a ello, es probable que esta lógica no necesariamente puede ser viable para el ámbito municipal. Son innumerables los municipios del país que viven en condiciones de marginalidad y no por ello existe una fuerte inestabilidad social, lo grave de este asunto es considerar las condiciones económicas como parte de la normalidad o la situación histórica de la pobreza (nosotros siempre hemos sido pobres). Es decir, para evaluar el nivel de estabilidad en los ámbitos locales también es necesario abrir horizontes a la gobernabilidad integral, por ello, al existir pobreza necesariamente afecta a la eficacia y estabilidad gubernamental.

Cuadro 6
Las variables de la gobernabilidad

Eficacia	Legitimidad	Estabilidad
<ul style="list-style-type: none"> • La calidad de los servicios públicos • El desempeño gubernamental • La garantía del estado de derecho • La seguridad pública • Economía y trabajo • Los servicios de salud • La seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> • Consenso • La forma de elección de los gobernantes • La confianza en los servidores públicos • Obediencia al gobierno y a la ley • Libertades públicas • Percepción de la democracia • La preocupación del gobierno y la atención • Corrupción • La información sobre el desempeño público 	<ul style="list-style-type: none"> • Política • Social • Económica • Gubernamental

⁵⁹ Lipset, Seymour Martin, El hombre político, Eudeba, Buenos Aires, , 1963, p. 57.

⁶⁰ Almond, Gabriel; y Verba, Sydney, The civil culture. Political attitudes and democracy in five nations, Princeton University Press, Princeton, 1963, p. 14.

CONCLUSIONES

Democracia, transición y gobernabilidad son tres conceptos que deben estar presentes en el ámbito local y estos deben ser conocidos en su magnitud por las autoridades. Actualmente en México existe un denotado proceso de inmovilización, a once años de la alternancia las reformas estructurales para la transformación del Estado se encuentran suspendidas y es probable que se reactiven después del proceso electoral federal del año 2012. El país requiere urgentemente renovar innumerables acciones las que repercuten en el gobierno y en los ciudadanos. Una fórmula que se excluye, es hacer una transformación en sentido inverso, es decir desde el ámbito local al federal. Para esto se debe tener claro a dónde dirigirse y el lugar es a vivir en un Estado democrático. Por ello anteriormente citamos a Sartori, cuando expresaba que es fundamental definir la democracia, porque de esta forma se puede delimitar qué queremos y a dónde pretendemos llegar, con base en ello además desarrollamos el concepto transición y gobernabilidad.

La democracia aunque puede ser un concepto flexible, si establece condiciones mínimas para vivir en condiciones de armonía, justicia, paz social, libertad, igualdad y seguridad. Todos estos valores se pueden construir desde el ámbito local. Lo importante es que las autoridades municipales y los ciudadanos caminen de la mano para definir cuál es el rol y el objetivo que les corresponde cumplir. Los gobernantes tienen un fuerte compromiso, puesto que su experiencia y sentido de la responsabilidad institucional pueden generar líneas de conducción. Por su parte la ciudadanía debe participar en toda propuesta para el fortalecimiento institucional, como también está obligada a respetar la ley y en su caso contribuir al desarrollo del Estado, para este efecto debe estar consiente que la democracia no se acota en la elección de gobernantes, es más profunda y a la vez más demandante.

Es substancial conocer de los procesos de transición democrática. A nivel federal observamos un preocupante déficit que no puede encontrar puntos finales para definir las nuevas reglas de la interacción política y el diseño de las instituciones que se requieren para la democratización. “La carencia de un pacto y de una definición del nuevo marco instrumental está generando problemas sustanciales que en producen sensaciones de incertidumbre y de falta de rumbo preciso hacia donde se quiere conducir al país”.⁶¹ Es indudable que la transición democrática del país influida principalmente por el ámbito

⁶¹ Díaz Santana, Héctor, “Democracia y procesos electorales: un binomio necesario para la gobernabilidad democrática”, Tolerancia, no. 3, año 2, enero-junio 2007, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, México, p. 81.

federal tuvo sus efectos en los niveles municipales, una muestra de ello es la estructura de un sistema electoral que ha permitido la alternancia prácticamente en todas las localidades del país, como también ha construido ciudadanos más demandantes del ejercicio público. Sin embargo, por las circunstancias señaladas, es fundamental hacer un alto para construir o recomponer los hechos, por medio de transiciones democráticas funcionales en la esfera municipal. En este caso, hay procesos que ya se presentaron, sobre todo los que señalamos como “pretransición” que consisten en el debilitamiento del régimen gobernante y la disposición social a modificar el esquema de gobierno.

Diferente es el caso de la transición, las etapas de liberalización y socialización pueden tener un segundo momento. Por las condiciones del país no es descabellado pensar en una “segunda transición”, algunas de las prácticas del pasado no se han eliminado y algunos otras están regresando, estamos viviendo una “transición disfuncional”. Por ello se requiere iniciar nuevos procedimientos que sean eficaces y tengan una visión precisa de los pasos que se requieren para construir instituciones democráticas. Esta acción bien se puede dar en el ámbito municipal en el sentido de proponer nuevas formas para los acuerdos políticos, responsabilidades específicas del administrador público municipal y la creación de instituciones funcionales.

Los municipios del país pueden transitar hacia la consolidación democrática. Para ello requieren de estructuras funcionales que se desarrollen respetando la ley, de funcionarios públicos conscientes de su rol, con responsabilidad institucional y ética pública, como también de ciudadanos que participen de manera comprometida y responsable. La consolidación democrática se presenta cuando las instituciones del Estado son funcionales, las nuevas reglas para el ejercicio público son construidas y se respetan, como también el gobierno opera bajo condiciones de una gobernabilidad normal.

Finalmente la gobernabilidad democrática se obtiene cuando persisten condiciones en las que el Estado proporciona condiciones de vida digna. En este tema, son innumerables las acciones que debe cumplir para actuar con eficiencia, garantizar la estabilidad y la legitimidad. Un municipio en donde existan excesos por parte de los gobernantes, hegemonía y control sectorial, ineficientes servicios públicos, inseguridad y falta de estabilidad social o política, no puede vivir en condiciones normales de gobernabilidad.

Lo relevante es saber que en un municipio también se pueden pensar en generar condiciones para el bienestar común y que esto puede ser resultado de la forma como se administra el gobierno local. Por las condiciones políticas, económicas y sociales del país, existe un denotado escepticismo que las situación actual puede mejorar, los gobiernos locales pueden romper dicha inercia en compañía de una sociedad responsable. El círculo inquebrantable de la dinámica gobierno sociedad debe actuar en sincronía. Si un gobierno es eficaz, pero la ciudadanía no respeta las normas y violenta el espacio público, no puede existir progreso. La democracia y la gobernabilidad solo se pueden lograr cuando cada uno asuma con responsabilidad su rol y el camino que se deba transitar sea preciso.



EL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL

Sergio Medina González y Damian Rosales Manjarrez ¹

RESUMEN

Hoy más que nunca, la centralidad de la persona, sus derechos, su felicidad, su desarrollo armónico con el medio ambiente y su dignidad, son más importantes que nunca; lo anterior, vinculado a la necesidad de visualizar una perspectiva responsable y viable de desarrollo de mediano y largo plazo, desde el ámbito de gobierno más cercano a la sociedad, tal como el municipio. En este sentido, el presente documento ofrece un modelo municipal para el desarrollo humano sustentable, fundado en la importancia de la persona como la principal autora y receptora de los beneficios de las políticas públicas municipales. Dicho modelo se encuentra orientado hacia la búsqueda de un desarrollo humano sustentable definido con base en el concepto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y materializado a través de la Libertad y la Sustentabilidad como sus fines. La operatividad del modelo se sustenta a través de la Teoría General de Sistemas y propone un proceso bottom-up con la finalidad de que las políticas públicas municipales, concebidas a partir de las demandas sociales y orientadas hacia el desarrollo humano sustentable, sean instrumentadas por instancias gubernamentales locales (como los ayuntamientos) desde sus ámbitos de competencia, para que los beneficios del desarrollo alcance gradualmente demarcaciones territoriales más extensas, administradas por otras instancias de gobierno de mayor envergadura tales como las entidades federativas o el gobierno federal.

¹ Sergio Medina González: smedina@cucea.udg.mx; Damián Rosales Manjarrez: damiarmor81@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la sociedad conlleva un complejo entramado de libertades, derechos y responsabilidades que las personas deben cubrir para lograr la satisfacción de sus necesidades físicas, psicológicas y espirituales tales como la alimentación, la participación política, el ingreso económico, la educación, el ocio, el hábitat y la propiedad privada, entre otras. Esta percepción del desarrollo ha sido compartida a lo largo de los siglos por múltiples culturas que han valorado ampliamente el equilibrio ambiental, la cultura y las bellas artes, el poder económico, el conocimiento científico y sus aplicaciones, así como la importancia del hombre y su espíritu. Sin embargo, durante las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, las economías industrializadas dieron al enfoque del desarrollo, un significado altamente relacionado con la capacidad de las naciones para generar y sostener el incremento de su Producto Interno Bruto (PIB), dejando de lado los aspectos medioambientales y humanos, pasando así a considerar el crecimiento económico como el medio y el fin más importante del desarrollo.

Actualmente se reconoce que la renta no satisface todas las necesidades humanas², y que la riqueza no es el bien último que se busca para alcanzar el desarrollo y el bien común, aunque no se descarta su utilidad para lograr mayores niveles en la calidad de vida cuando es acompañada de una serie de garantías políticas, económicas y sociales.³ También se reconoce que la globalización ha traído consigo nuevas preocupaciones derivadas de un progresivo incremento de la población mundial, de la alta interconexión de los sistemas financieros y las consecuencias que arrastran sus fluctuaciones en los distintos mercados productivos, del deterioro de los ecosistemas, del surgimiento de redes de delincuencia organizada, del ensanchamiento de las brechas de inequidad económica y social; así como del acceso que cada vez más personas tienen a toda esta información en el instante mismo en el que se presentan los acontecimientos en cualquier lugar del planeta. Es por este motivo que han surgido nuevas aproximaciones teóricas para definir el desarrollo y sus alcances. En este sentido, los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sustentable representan un cambio claro y profundo en la forma de concebir el desarrollo, pasando del enfoque meramente económico, hacia uno en el que cobra mayor importancia el desarrollo de las personas, la disminución de la pobreza y la búsqueda de mayores niveles de bienestar; así como la preocupación por la sobreexplotación de los recursos y el deterioro ambiental a partir del ámbito local.

² En muchos países en desarrollo, la economía ha crecido sostenidamente, aumentando las disparidades de ingresos.

³ United Nations Development Program, Human Development Report 1990, Oxford University Press, Nueva York, 1990, p. 11.

En este sentido, el presente documento propone un modelo sistémico para el Desarrollo Humano Sustentable desde el ámbito municipal, fundado en la hipótesis de que la persona debe constituirse como el principal promotor y receptor de los beneficios ofrecidos por esta visión de desarrollo construida desde un enfoque global. La materialización de dicho desarrollo, se propone a través los conceptos de Libertad y Sustentabilidad, ampliamente desarrollados por distinguidos teóricos y organismos internacionales en la materia, tales como Gro Harlem Brundtland, Amartya Sen, Robert Solow, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, entre otros.⁴

Así, la primera sección de este artículo describe la evolución del concepto del desarrollo desde los ámbitos internacional y en México; la segunda sección establece la importancia de que el Desarrollo Humano Sustentable sea promovido desde el ámbito municipal y que por medio de un proceso *bottom up*, sea viable trasladar el desarrollo hacia los ámbitos estatal y nacional; la tercera sección reconoce la pluralidad municipal de México y describe algunas de las atribuciones de los municipios sobre las cuales se puede incidir directamente en el desarrollo local y nacional, desde un enfoque integral y holístico; la cuarta sección describe un modelo para la construcción y aplicación de políticas públicas desde el ámbito local, así como una serie de ejemplos de aplicación para dicho modelo; finalmente, la última parte del documento escribe las conclusiones más relevantes del trabajo.

⁴ Para mayor referencia sobre los aspectos teóricos y la implementación del modelo propuesto, se puede consultar: Medina González, Sergio, *Pensar el Futuro: el Desarrollo Humano Sustentable en México*, Universidad de Guadalajara, México, 2011 (en prensa).

¿QUÉ ES EL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE?

EL COMPROMISO CON LAS FUTURAS GENERACIONES: EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Las décadas previas a 1970, fueron caracterizadas por severos procesos de degradación ambiental y de empobrecimiento en la mayor parte de las regiones del mundo, cuyas fuentes de ingresos provenían principalmente de los recursos naturales, al tiempo que se veían imposibilitados para insertarse plenamente en los procesos económicos y comerciales que acontecían, disminuyendo sus ingresos y con ello, la calidad de vida de sus habitantes. Este fenómeno, se reprodujo al interior de las naciones por regiones, de acuerdo a sus distintos niveles de susceptibilidad con respecto a los cambios en los procesos productivos. Por este motivo, durante la década de 1970, la noción del desarrollo se redefinió en términos de la reducción o eliminación de la pobreza, la inequidad, la degradación ambiental y el desempleo, pues la economía tradicional se había preocupado principalmente por la eficiencia, la reducción de costos y el óptimo crecimiento de la producción.⁵

Con base en esta tendencia, en 1972 fue publicado el primer Informe del Club de Roma, *Los límites del crecimiento*, a partir del cual se obtuvo una visión más precisa sobre las consecuencias ambientales de la actividad humana, debido al crecimiento exponencial de la actividad productiva y el consumo de recursos naturales, cuyos ciclos de reproducción son significativamente más lentos que el consumo que de ellos se realiza.⁶ De forma paralela, ese mismo año, se realizó en Estocolmo, la Primer Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente de las Naciones Unidas, donde se llegó a la conclusión de que existía la imperiosa necesidad de promover el libre comercio, pero con un uso racional de los recursos. En 1983, la Organización de las Naciones Unidas estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), liderada por Gro Harlem Brundtland, cuyo grupo de trabajo, mejor conocido como la Comisión Brundtland, publicó en 1987 el Informe Brundtland *Nuestro Futuro Común*, el cual planteó la necesidad de modificar las políticas ambientales a nivel mundial y reconocer la responsabilidad de los países industrializados dentro de la problemática

⁵ Todaro, Michael P., *Economic Development*, Allison-Wesley, Estados Unidos, 2000, p. 14.

⁶ Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, y William W. Behrens III, *The Limits to Growth*, Universe Books, Nueva York, 1972.

ambiental. En este informe se definió el concepto de Desarrollo Sustentable como “[...] el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras [para] satisfacer las suyas propias”.⁷

En la Cumbre de la Tierra de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en 1992 en Río de Janeiro, se estrechó la relación teórica entre medio ambiente y desarrollo, ajustándose a propuestas de carácter social y cultural; el concepto de desarrollo sustentable se amplió a las áreas económica, política y social. Como resultado de esta reunión, se concertaron dos acuerdos internacionales y se formularon dos declaraciones de principios, así como un vasto programa de acción.⁸ Un paso posterior se presentó en Kyoto, Japón en 1997 con la firma del Protocolo de Kyoto, el cual se enfocaba en las emisiones de dióxido de carbono y el problema del calentamiento global, por lo que se pidió a las grandes economías que redujeran sus emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles que se presentaban antes de la década de 1990 para el año 2010.

Durante el siglo XXI, el tema ambiental ha seguido avanzando en distintos foros de diálogo tales como la Tercera Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en Johannesburgo, 2002; la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas 2005; la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Bali, 2007; la Reunión de Ministros del Medio Ambiente del Grupo de los Ocho (G-8) de Kobe, Japón; la 16ª edición de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y la 6ª Conferencia de las Partes actuando como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, en Cancún México, 2010; así como múltiples cumbres regionales en todo el mundo.⁹

Desde la perspectiva nacional, la sustentabilidad también ha cobrado relevancia a partir de la década de 1970, apoyada en las amplias discusiones que se gestaron en el ámbito internacional. Esta inercia permitió que en 1971 se promulgara la Ley Federal de Prevención y Control de Contaminación Ambiental y que el mismo año se ampliaran las facultades del Consejo de Salubridad General hacia el tema de la sustentabilidad ambiental;

⁷ United Nations World Commission on Environment and Development, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

⁸ Para mayor información, consultar: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; Convenio sobre la Diversidad Biológica; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y Declaración de Principios para reorientar la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques.

⁹ Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea, Madrid 2002, Guadalajara 2004, Viena 2006, Lima 2008; Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey 2002; IV Foro Mundial del Agua, México 2006; Diálogo sobre el Cambio Climático, Bonn 2008.

por su parte, en 1972 se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Medio Ambiente para fortalecer los esfuerzos en la materia. A partir de 1983, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la temática ambiental se amplió hacia las áreas de restauración ecológica, ordenamiento territorial, conservación, aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales y hacia la formación de una conciencia ambiental entre la población.

En 1988 se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y en 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, que en el año 2000 se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Guillén, 2007:16-17). En diciembre de 2001 se reformó la LGEEPA, transfiriendo facultades en el ámbito ambiental de la federación hacia los municipios, entre otros importantes cambios; ese mismo año se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En 2005, entró en vigor la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, que buscaba crear un nuevo modelo forestal para México, ofreciendo solución a problemas como la deforestación, la tala ilegal, la migración y la pobreza en las zonas forestales. Así, con estas y otras acciones, el gobierno de México se insertó en la dinámica mundial en busca de un desarrollo más amigable con las futuras generaciones.

LA IMPORTANCIA DE LAS PERSONAS: EL DESARROLLO HUMANO

Del mismo modo que la preocupación por el futuro llevó a la sociedad, los gobiernos y los organismos internacionales a replantear las estrategias de crecimiento económico; durante el último tercio del siglo XX también se identificó la necesidad de encontrar un nuevo enfoque que ubicara a la persona como el principal actor y receptor de los beneficios del desarrollo, para atenuar los niveles de pobreza y resarcir la descomposición social que se estaba generando a la sombra de desarrollo prevaleciente. En este contexto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), llevó a cabo la evaluación de la eficacia de las políticas públicas de los gobiernos para enfrentar los desafíos globales relacionados con la pobreza de las naciones; de esta forma el desarrollo comenzó a considerarse no sólo como el resultado de la acumulación de bienes, sino como la capacidad del individuo por aumentar sus opciones y hacer un mejor uso de sus habilidades en los ámbitos económicos, culturales, sociales y políticos.

La perspectiva del desarrollo del PNUD fue denominada Desarrollo Humano, y de acuerdo con ella, el desarrollo debía estar orientado hacia la creación de un ambiente que permitiera a las personas tener una vida plena, saludable y creativa a través de la ampliación de sus opciones y del aumento de sus niveles de escolaridad, ingreso y esperanza de vida (a través de la salud). El concepto distinguía dos partes fundamentales del desarrollo humano: la formación de capacidades y el uso que las personas hacían de ellas;¹⁰ así, el desarrollo sería alcanzado cuando las capacidades de las personas crecieran lo suficiente para permitirles transformarse en los arquitectos de su propio destino a partir de las opciones y aspiraciones que libremente eligieran.¹¹

A pesar de que la calidad de vida era considerada como un aspecto subjetivo, el PNUD la convirtió en objeto de medición a través de su Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual evalúa el nivel de las condiciones de vida de las personas, con base en los componentes de educación, ingreso y salud.

La utilidad de este índice radica en que constituye un buen parámetro para caracterizar el diseño de políticas, programas y acciones del sector público, y para definir los objetivos que se persiguen en términos de bienestar.¹² En México, el PNUD centra sus esfuerzos en el combate a la pobreza y la desigualdad, la integración productiva, el fomento a la democracia, la conservación del medio ambiente y el fortalecimiento de la cooperación productiva internacional, además de proporcionar informes y estudios sobre desarrollo humano a nivel local y regional.

¹⁰ United Nations Development Program, Human Development Report 2005, Oxford University Press, Nueva York, 2005, p. 21.

¹¹ Dichas capacidades pueden consistir en capacidades personales y capacidades institucionales, puesto que las últimas publicaciones del PNUD señalan al entorno institucional como una variable crucial para el desarrollo humano desde múltiples perspectivas. No obstante, el tema institucional se retoma de forma breve en la sección relacionada con el municipio, para un tratamiento más profundo de la relación entre el desarrollo humano sustentable y las capacidades institucionales de la persona, se pueden consultar los siguientes documentos: Gómez Álvarez, David (coord.), Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el Desarrollo Humano Local, PNUD México, México, 2009.

¹² El IDH combina el PIB per capita, la esperanza de vida al nacer y las tasas de escolaridad con la misma ponderación.

UNA VISIÓN INTEGRAL DE LARGO PLAZO: EL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE

Las concepciones del desarrollo humano y del desarrollo sustentable constituyeron el preámbulo teórico y filosófico para que en 1994, el PNUD diera a conocer el surgimiento del paradigma del Desarrollo Humano Sustentable (DHS) definido como “un desarrollo capaz de crear un ambiente en el que toda la gente pueda expandir sus capacidades, y en el que las oportunidades sean extensivas para las generaciones presentes y futuras”,¹³ es decir, un desarrollo producido por y para la gente, que contemple la satisfacción de las necesidades de la población y la mejora en su calidad de vida, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Desde esta perspectiva, resulta necesario “asegurarse de que el desarrollo humano alcanzado en el pasado y el que se está intentando alcanzar en la actualidad, pueda sostenerse y ampliarse en el futuro, en lugar de verse amenazado por el exceso de contaminación, la extinción de los recursos naturales y otros deterioros del medio ambiente global y local”.¹⁴

México, como parte del contexto internacional y de la Organización de las Naciones Unidas, ha reconocido al DHS como un concepto integral que abarca los aspectos humano y sustentable en el largo plazo.¹⁵ Por lo tanto, esta visión forma parte de las estrategias y políticas públicas para el desarrollo nacional. La importancia del DHS como eje rector de las políticas públicas, representa un importante avance en la consolidación de una estrategia para el desarrollo desde una perspectiva integral.

Por su parte, el amplio umbral de oportunidades inherentes al sistema democrático del país, permite que la visión del DHS pueda ser incorporada por los municipios para la construcción de políticas públicas locales con enfoque internacional, capaces de vincularse a nivel estatal y federal.

Así, reconociendo la importancia de la democracia para el desarrollo de las sociedades y las virtudes del DHS como un enfoque holístico capaz de ofrecer incrementos en la calidad de vida de las personas, en tanto abarca las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales de la sociedad, pareciera inminente la necesidad de que este desarrollo se consolide partiendo de políticas públicas locales basadas en las atribuciones que se confieren a los municipios en materia gubernamental.

¹³ United Nations Development Program, Human Development Report 1994, Oxford University Press, Nueva York, 1994, p. 13.

¹⁴ Anand, Sudhir y Amartya Sen, Sustainable Human Development: concepts and priorities, United Nations Development Programme (UNDP), 1994, p. 4.

¹⁵ El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, define al Desarrollo Humano Sustentable como eje rector de las políticas federales en México y como “la visión [...] que asegura la satisfacción de las necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección de los derechos humanos [...], para las generaciones actuales y futuras”.

¿PORQUÉ PROMOVER EL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE EN EL MUNICIPIO?

El DHS es una concepción del desarrollo económico, político, social y ambiental, que ha sido incorporada en México de forma gradual y convergente al el diseño de políticas públicas nacionales desde los tres niveles de gobierno.¹⁶ En este sentido, el DHS ha buscado otorgar oportunidades de desarrollo a la población por medio de la prestación de servicios públicos de calidad y de un gran entramado de acciones y estrategias que promueven la equidad, la productividad, el empleo, el cuidado medioambiental, la seguridad pública y el Estado de derecho, así como el pleno respeto a las instituciones democráticas.

Es importante precisar que las visiones de desarrollo que con mayor frecuencia han logrado resultados de mayor impacto y amplitud temporal, son aquellas que se llevan a cabo desde el ámbito local. Las estrategias que son, por el contrario, implementadas desde los niveles superiores de gobierno y que intentan permear a los niveles inferiores, corren el riesgo de sufrir distorsiones durante su proceso de implementación debido a distintos aspectos políticos, geográficos, ideológicos, productivos y de otras índoles. Por este motivo, la generación y la implementación de políticas públicas que surjan en el ámbito municipal y tomen en consideración las atribuciones de los gobiernos locales para incidir en el desarrollo de la sociedad, de sus demarcaciones territoriales y áreas geográficas de influencia, tienen mayor posibilidad de obtener el éxito operativo e impacto favorable en el bienestar de las personas.

Los municipios y sus ayuntamientos, cuentan con los elementos normativos necesarios para constituirse como la base del desarrollo nacional debido a su autonomía jurídica y presupuestal; a sus facultades recaudatorias; a sus facultades para la prestación de servicios públicos; a su capacidad para asociarse con otros municipios; y a su potestad para planear e impulsar el desarrollo urbano, ecológico y regional.¹⁷

¹⁶ La aproximación hacia el desarrollo humano sustentable por parte de los gobiernos, se ha dado de distintas formas: en algunos casos debido a las tendencias internacionales, en otros al conocimiento de los fundamentos teóricos de este concepto, y en muchos otros de manera fortuita.

¹⁷ Los municipios cuentan con las facultades normativas en términos presupuestales y recaudatorios; sin embargo es necesario reconocer que el funcionamiento del sistema municipal en México, tiene deficiencias al respecto. Para mayor información ver Valencia Carmona, Salvador, "La Reforma Constitucional de 1999 al Municipio", Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 2001, núm. 4, México.



De este modo, desde el municipio es posible instrumentar un cambio gradual y de largo plazo para las sociedades de las distintas regiones y entidades federativas del país, con base en sus respectivas características geopolíticas, económicas y culturales.¹⁸

En este sentido, de acuerdo con el PNUD, en el ámbito local es posible encontrarse con diversos factores determinantes del desarrollo humano sustentable en las esferas políticas, geográficas, económicas y sociales; sin embargo, los factores que cuentan con una mayor influencia para el desarrollo, son aquellos relacionados con las capacidades institucionales de los gobiernos locales,¹⁹ en virtud de que tales fenómenos provienen originalmente de las demandas ciudadanas. Así, los factores institucionales son clasificados en dos grupos: por un lado se encuentra el entorno institucional que enmarca las políticas públicas (el conjunto de reglas que circunscriben la acción gubernamental, privada y social); y por otro las capacidades institucionales de gestión de políticas públicas (acciones gubernamentales para propósitos específicos, como la provisión de bienes y servicios públicos). De acuerdo con el PNUD, la suma e interacción de ambos grupos, constituyen las capacidades institucionales para el desarrollo.²⁰

Como se ha señalado, el municipio cuenta con los elementos necesarios para constituirse como la base del desarrollo nacional; sin embargo, de la misma forma en que su potencial como estructura de gobierno es enorme, la esfera municipal enfrenta grandes retos relacionados con la escasez de recursos económicos, la debilidad institucional, una limitada planeación, escasos métodos para promover el desarrollo sustentable, un bajo nivel en el cumplimiento normativo y de rendición de cuentas, así como una insuficiente participación ciudadana. Este fenómeno municipal representa un reto y una oportunidad para elaborar políticas públicas que incidan en el ámbito local, y de manera gradual y progresiva, en el desarrollo de los estados y del país en su conjunto, coincidentes con esta propuesta fundada en la visión del DHS. De acuerdo con Stöhr, algunas teorías tradicionales del desarrollo han fallado en los procesos de desarrollo local por no tomar en cuenta las marcadas diferencias que existen entre los ámbitos nacional, regional y local, con respecto a sus condiciones institucionales, políticas y culturales, las cuales, a menudo tienen una influencia decisiva en la aplicación de los modelos.²¹

¹⁸ México cuenta con 2,456 municipios de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), datos de 2010.

¹⁹ Las capacidades institucionales se refieren a la capacidad e los gobiernos para formular y aplicar políticas públicas.

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el Desarrollo Humano Local, PNUD México, México, 2009, p. 48.

²¹ Stöhr, Walter, *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, Mansell, Londres, 1990, p. 24.

Otro motivo que no ha permitido que los procesos de desarrollo se transmitan efectivamente desde los gobiernos centrales hacia los ámbitos regional y local, es el hecho de que el desarrollo económico local es más un modelo en movimiento, que un estricto modelo económico tradicional. Para Blakely y Bradshaw, ninguna teoría o conjunto de teorías explica adecuadamente el desarrollo local o regional, aunque muchas de ellas apuntan parcialmente hacia sus objetivos. Así, de acuerdo con estos autores, el desarrollo local se obtiene al combinar una serie de capacidades económicas, sociales, tecnológicas y políticas, con los recursos naturales, la ubicación geográfica, el trabajo, la infraestructura, el clima empresarial, el transporte, las comunicaciones, la composición industrial, la tecnología, los mercados de exportación, la situación económica internacional, y el estado del gasto gubernamental con que cuenta la localidad o región bajo análisis.²²

Si bien, el desarrollo local es un fenómeno relativamente novedoso en la agenda de investigación desde el enfoque de las políticas públicas, su aceptación ha crecido durante los últimos años debido al destacado rol que juegan las Organizaciones de la Sociedad Civil en la opinión pública y su participación como ejecutores de múltiples proyectos ciudadanos a nivel mundial; a la relevancia de los procesos locales en la economía global y a la importancia que ha cobrado la democracia y la toma de decisiones local en el mundo.²³ Así, el desarrollo local se materializa cuando asociaciones, gremios, o cualquier grupo de ciudadanos organizados, articula iniciativas y establece acciones precisas a través de los órganos locales de gobierno para mejorar sus condiciones económicas o sociales.²⁴ De esta forma, el desarrollo local se funda en propuestas impulsadas por actores sociales y ciudadanos, a través de políticas públicas locales ajustadas a las atribuciones de estos órganos de gobierno.²⁵

Como se ha señalado, un DHS impulsado a partir de políticas públicas locales, se posiciona como una visión más asequible para la sociedad gracias a la cercanía de los municipios con las comunidades y por ende, con sus necesidades más prioritarias. Adicionalmente, con la finalidad de que los efectos positivos de dichas políticas públicas alcancen a la mayor parte de la sociedad, y que los efectos negativos que

²² Blakely, Edward y Ted Bradshaw, *Planning Local Economic, Theory and Practice*, Sage, Newbury, 1994, p. 55.

²³ Nel, Etienne, "Local Economic Development: a review assessment of its current status in South Africa", *Urban Studies*, Sudáfrica, 2001, vol. 38, núm. 7, p. 2.

²⁴ Stöhr, Walter, 1990, *Op. Cit.*, p. 24.

²⁵ Evans, B. y K. Theobald, "Local Agenda 21 and the shift to soft governance", en Susan Buckingham y Kate Theobald (Ed.), *Local Environmental Sustainability*, Woodhead Publishing, Reino Unido, 2003, p. 83.

podieran presentarse de forma colateral sean minimizados, es necesario que al interior de las localidades, se presente un comportamiento sistémico en la planeación e implementación de dichas políticas públicas.

En este sentido, para determinar cuáles políticas públicas pueden ser impulsadas desde el ámbito municipal, apoyados en la visión del DHS, es necesario conocer los ámbitos de acción de los gobiernos municipales en materia de políticas públicas en el país, así como una serie de elementos relacionados con su composición y comportamiento a nivel nacional. Así, la siguiente sección reúne los elementos que establecen la base jurídica para el diseño e implementación de políticas públicas para el DHS desde el ámbito municipal.

¿CÓMO PROMOVER EL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE DESDE EL MUNICIPIO?

La figura del municipio data del Imperio Romano, en donde se definía en términos generales, como una ciudad libre y gobernada por leyes propias. A partir de la Conquista, esta forma de organización fue adoptada en el territorio de la Nueva España, para posteriormente constituirse como la base de la organización política, social y territorial de México.²⁶

Esta figura es administrada por un órgano denominado ayuntamiento, encabezado por un Alcalde o Presidente Municipal, y de acuerdo con el INEGI para 2010, México contaba con 2,456 municipios, que deberían fungir como nodos de desarrollo nacional dotados de distintos bienes y servicios a partir de todos los puntos del territorio nacional. Sin embargo, a pesar de constituirse como la base del sistema, de acuerdo con Vallarta Plata, “el alto índice de centralización en la planeación e implementación de políticas que existe en México, es fruto de la deformación del sistema federal en demérito del ámbito local”, es decir, de las entidades federativas y de los municipios.²⁷

²⁶ Para mayor referencia sobre la historia del municipio en México, consultar Valdez, Zepeda Andrés, *Municipio y Modernidad. Ensayos sobre Administración, Política y Gobierno*, Universidad de Guadalajara, 2002, México.

²⁷ Vallarta Plata, José Guillermo, “El municipio en México”, en *Federalismo y regionalismo, memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, José María de la Garza, Coord., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 560.

Dicha debilidad del ámbito local, se debe en buena medida, a la complejidad que implica la variedad de características y condiciones en las que se encuentran los municipios de México, así como al desequilibrio que existe en el número de municipios entre los estados y la interrelación que consecuentemente existe entre estos con las ciudades más desarrolladas de cada región. Con base en esta diversidad de características e importancia administrativa, en México los municipios son divididos en Municipios Metropolitanos, Urbanos, Semiurbanos y Rurales.²⁸

Además de las diferencias en las actividades productivas, la fortaleza económica, el volumen de población y la dotación de servicios públicos; entre los municipios del país también existen importantes diferencias en su extensión territorial y sus características geológico-climáticas, por lo que sus potencialidades son muy variadas. Estas características son claros indicadores de la importancia que reviste orientar adecuadamente y con un enfoque sistémico, las políticas públicas para el desarrollo desde el ámbito municipal.

En este sentido, a partir de la reforma constitucional de 1999, los municipios juegan formalmente, un papel fundamental en el desarrollo económico y social del país; y dadas las características del DHS, los municipios cuentan con todos los elementos necesarios para constituirse como la base de un desarrollo nacional con enfoque de largo plazo y fundado en la importancia de la personas como principal promotor y receptor de bienestar. Así, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, el municipio mexicano tiene a su cargo distintas responsabilidades y atribuciones a partir de las cuales se abren ventanas de oportunidad para la planeación e implementación de políticas públicas para el DHS.

De acuerdo con la fracción II de dicho artículo, los ayuntamientos cuentan con las facultades necesarias para aprobar “los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

²⁸ Para mayor información al respecto, consultar Senado de la República LVII Legislatura, El Municipio Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, pp. 49-50, dirección electrónica http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Municipio_Mexicano.pdf consulta realizada marzo de 2011.

Asimismo, la fracción III indica que los municipios tienen a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos: 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.

Finalmente, en México los municipios administran libremente su hacienda y las contribuciones e ingresos establecidos por ley y de acuerdo con la fracción V del artículo 115 de la Constitución, están facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En este sentido, la planeación e implementación de políticas públicas para el desarrollo desde el ámbito municipal, se pueden llevar a cabo dentro de una amplia gama de posibilidades que abarcan temas sustanciales para el desarrollo de las comunidades. Algunos ejemplos de políticas para favorecer el bienestar de la sociedad por parte de los gobiernos municipales, dentro de sus demarcaciones territoriales consisten en la oferta de un alumbrado público adecuado que fortalezca la seguridad de los ciudadanos; la creación y restauración de zonas de esparcimiento y recreación que contribuyan a un mejor desarrollo humano y sustentable para la sociedad, acompañado de cuerpos de seguridad confiables que permitan complementar las libertades; programas de manejo integral de residuos que permitan un mayor aprovechamiento ecológico y económico de recursos; entre otros aspectos.

Asimismo, el municipio coadyuva al ordenamiento ecológico²⁹ al contar con la facultad para zonificar su territorio, evitando y corrigiendo el asentamiento irregular de comunidades en zonas de alto riesgo, para colocar a la población dentro de zonas que delimiten claramente el espacio urbano dotado de servicios públicos y el espacio que debe reservarse como espacio ecológico; otorgar permisos de construcción adecuadamente considerando los niveles de población y las vías de comunicación para movilizar a dicha población, así como programas de transporte público capaces de disminuir el uso del transporte privado, con la finalidad de ofrecer mayor calidad de vida para la sociedad, entre otros.

En opinión de Fernández Ruiz, los municipios tienen una doble finalidad consistente en primera instancia, en establecer y mantener mediante el ejercicio de las funciones públicas, una relación social dada por las razones de vecindad e intereses comunes; y en segunda instancia, en la prestación de servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales;³⁰ es decir, el fin del municipio consiste en garantizar la convivencia de la sociedad dentro de los parámetros establecidos por el marco jurídico, y al mismo tiempo, ofrecer las condiciones mínimas necesarias para que dicha convivencia se presente en un ambiente de bienestar. Esta combinación de factores encarna la dificultad básica a la que se enfrenta este y todos los órdenes de gobierno, puesto que la ciudadanía está constituida por una compleja red de personas con distintas necesidades, preferencias y características, difíciles de satisfacer sin su propia participación en cada etapa del proceso de desarrollo.

Por este motivo, resulta fundamental que los ayuntamientos cuenten con un modelo de desarrollo que promueva políticas públicas con enfoque sistémico, en el que la participación social y la discusión política sobre los beneficios y posibles consecuencias de dichas políticas se constituyan como las piedras angulares de las propuestas de políticas públicas desde el ámbito municipal.³¹

²⁹ "Instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos". (Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Título Primero, Art.3 fracción XXIII).

³⁰ Fernández Ruiz, Jorge, "Los servicios públicos municipales", en *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Salvador Valencia Carmona, Coord., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 50.

³¹ Este supuesto puede darse a partir de figuras como la consulta popular obligatoria o el cabildo abierto.

UN MODELO PARA EL DESARROLLO DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL

La construcción y la implementación de políticas públicas para el DHS desde el ámbito local, requieren al menos de cuatro aspectos fundamentales tales como a) la existencia de conceptos concretos hacia los cuales dirigir la intencionalidad de dichas políticas; b) que el país sea visualizado como un sistema organizado armónicamente y compuesto por subsistemas municipales con una interacción continua entre sus elementos y con su entorno; c) que los ayuntamientos conozcan la forma en que sus ámbitos de competencia se interrelacionan con el concepto y visión de DHS; y d) la forma de acceder a los recursos técnicos y económicos necesarios para la puesta en marcha de sus planes y programas de desarrollo.

Es decir, para la implementación de políticas públicas orientadas hacia el DHS, se requiere que el concepto del Desarrollo Humano Sustentable pueda ser representado por una serie de variables que resuman las virtudes de este tipo de desarrollo; asimismo, se requiere de un funcionamiento sistémico, cuyo principal rasgo sea la activa participación ciudadana para la elaboración de propuestas de las políticas públicas; se requiere de ayuntamientos capaces de traducir sus atribuciones en canales generadores de DHS; y finalmente, se requiere del financiamiento de los proyectos y la capacidad humana necesaria para encausar estos esfuerzos.

Así, con la finalidad de comunicar la forma en que estos supuestos se constituyen como un modelo para el diseño y construcción de políticas públicas para el DHS, en primera instancia el presente apartado define a la libertad y la sustentabilidad como los fines del modelo para el DHS; posteriormente se plantean las cuatro etapas del modelo para el diseño e implementación de políticas públicas para el DHS desde el ámbito municipal; para finalmente proponer algunos ejemplos de políticas públicas municipales capaces de materializar el DHS.

LOS FINES DEL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE

Los fines del DHS, expresados a través de la libertad y la sustentabilidad, trascienden fronteras ideológicas debido a que son sinónimos de bienestar social. Tal es su importancia, que no pueden limitarse a constituir una meta que una vez alcanzada,

se deje de lado en su constante consolidación; por el contrario, ambos son elementos de gran potencial dinámico, que requieren ser mejorados y reforzados continuamente con la finalidad de que su capacidad para multiplicar los beneficios del desarrollo, sean adecuadamente aprovechados.

Avanzar en la consolidación de la libertad y sustentabilidad implica situar a la sociedad en el camino adecuado para el DHS, un camino que requiere de una participación enterada y responsable de los gobernantes, los actores políticos, los empresarios y en general, de la ciudadanía en su conjunto. La libertad y la sustentabilidad son dos objetivos fundamentales de esta nueva propuesta de desarrollo, que conducen hacia una mejor calidad de vida a las presentes y futuras generaciones. A continuación se ofrece una breve descripción de la libertad y la sustentabilidad como fines del DHS.

Libertad. La libertad es un elemento intrínsecamente ligado con la posibilidad de que la persona se constituya como el motor de su propio desarrollo. Es decir, la pobreza, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo y el atropello a las libertades políticas y los derechos humanos, limitan gravemente, en países pobres y ricos, las libertades fundamentales de sus pobladores.³² Esta carencia de libertades responde una debilidad institucional, incapaz de brindar los servicios públicos necesarios de forma eficiente para los segmentos más vulnerables de la población. La existencia de libertad significa la oportunidad de que hombres y mujeres alcancen un nivel de bienestar que satisfaga sus anhelos.

Así, la libertad, además de ser un fin del desarrollo, también es un medio para su obtención. El éxito de una sociedad se evalúa en función de las libertades fundamentales que disfrutan sus miembros, es decir, el desarrollo depende de que las personas cuenten con la libertad de hacer cosas que desde su perspectiva, sean dignas de valorar. El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, por ello la libertad es fundamental para el proceso de desarrollo.³³

En su faceta de medio, la libertad posee un valor instrumental y se encuentra dividida en cinco distintos tipos de libertades que se interrelacionan y refuerzan entre sí: “1) las libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales, 4) las garantías de transparencia y 5) la seguridad protectora”, las cuales contribuyen

³² Sen, Amartya, *Freedom as development*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

³³ *Ibidem*.

a la capacidad general de las personas para vivir más libremente.³⁴ Esta libertad implica el respeto y la promoción de los derechos humanos, el abatimiento de las inequidades de género, mayor ingreso, mejor educación y acceso a bienes y servicios, la garantía de una seguridad humana universal y la certeza de que serán las personas por sí mismas, quienes determinarán y trabajarán a favor del tipo de vida que valoran.

De esta forma, en la medida en que los gobiernos municipales estimulen, a través de políticas públicas, la seguridad pública de la sociedad, la protección del medio ambiente, la adecuación de espacios públicos para el esparcimiento, el tratamiento adecuado de los residuos sólidos e hídricos, entre otros aspectos, los ciudadanos podrán alcanzar mayores niveles de libertad y consecuentemente de DHS.

La libertad es un ideal general que representa la finalidad en todos los ámbitos de la vida humana, pues como se aprecia, esta virtud abraza las esferas económica, política y social, abriendo el abanico de oportunidades para que las personas logren encontrar una vida que consideren digna de vivir.

Sustentabilidad. El concepto de sustentabilidad, generalmente relacionado con el medio ambiente, cuenta con un alcance que va más allá del cuidado de la flora, la fauna y los recursos minerales con los que cuenta el planeta; también abarca las condiciones sociales, los aspectos económicos y las libertades políticas de las personas. La sustentabilidad, de acuerdo con la División para el Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas, es una forma de comportamiento que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de futuras generaciones para satisfacer las suyas propias; involucra a la sociedad civil, a los partidos políticos y a las instituciones públicas y privadas. La sustentabilidad realiza la importante labor de trasladar los logros del presente hacia el futuro, sin comprometer las libertades de la sociedad en el largo plazo.

Haughton y Hunter señalan que la sustentabilidad engloba al menos tres principios fundamentales: 1) *Equidad intergeneracional*. La sustentabilidad debe considerar la actividad humana y sus efectos en la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades y aspiraciones; 2) *Justicia social*. La sustentabilidad requiere el control en la distribución de los recursos que debe ser ejercitado tomando en cuenta las necesidades y aspiraciones comunes; y 3) *Responsabilidad interfronteras*.³⁵

³⁴ *Ibidem*, pp. 56-57.

³⁵ Haughton Graham y Colin Hunter, *Sustainable Cities*, Routledge, Londres, 1994.

La sustentabilidad debe promover la conciencia sobre un medio ambiente global, considerando que toda acción en contra del medio ambiente que se lleve a cabo en algún sitio, tendrá repercusión en otras latitudes.

Además, señalan que la sustentabilidad debe satisfacer las necesidades humanas de equidad, justicia social y derechos humanos básicos de salud, ingreso, educación, integridad ambiental y autodeterminación étnica y social. Así, la sustentabilidad puede definirse claramente como una finalidad del DHS. Repetto señala el contexto económico de la sustentabilidad al indicar que:

Lo fundamental de la idea de Sustentabilidad es el concepto de que las decisiones actuales no dañarán la posibilidad de mantener o mejorar los estándares de vida en el futuro [...]. Esto implica que nuestro sistema económico debería ser administrado de tal forma que podamos vivir de los dividendos de nuestros recursos, manteniéndolos y mejorándolos para que las futuras generaciones puedan vivir igual o mejor que nosotros.³⁶

Por su parte, Robert Solow indica que la sustentabilidad es una forma de distribución equitativa, ya que “es una obligación conducirnos de forma tal que dejemos para el futuro la opción o la capacidad de estar tan bien como lo estamos nosotros. La sustentabilidad es un mandato a no satisfacer nuestras necesidades mediante el empobrecimiento de nuestros sucesores”.³⁷

Adicionalmente indica que el problema de la equidad intergeneracional es un problema, en el que el consumo per-cápita tiene que ser el mismo para todas las generaciones, puesto que “si el consumo por persona fuese mayor para una generación más temprana que para una generación posterior; el bienestar social se incrementaría sólo si la generación previa decidiese consumir menos y, correspondientemente, ahorrar o invertir más, de modo que permita un mayor consumo para las generaciones futuras³⁸”. Es decir, existe un acuerdo entre generaciones, por lo que para alcanzar un máximo general, es necesario moderar el consumo en todos los periodos.

Así, la libertad y la sustentabilidad, constituyen una parte fundamental para el desarrollo de la sociedad, y expresan adecuadamente el significado de un desarrollo integral. Su categorización como fines del DHS permite la comprensión del modelo para la construcción e implementación de políticas públicas capaces de ofrecer sus beneficios.

³⁶ Anand, Sudhir y Amartya Sen, 1994, Op. Cit., p. 10.

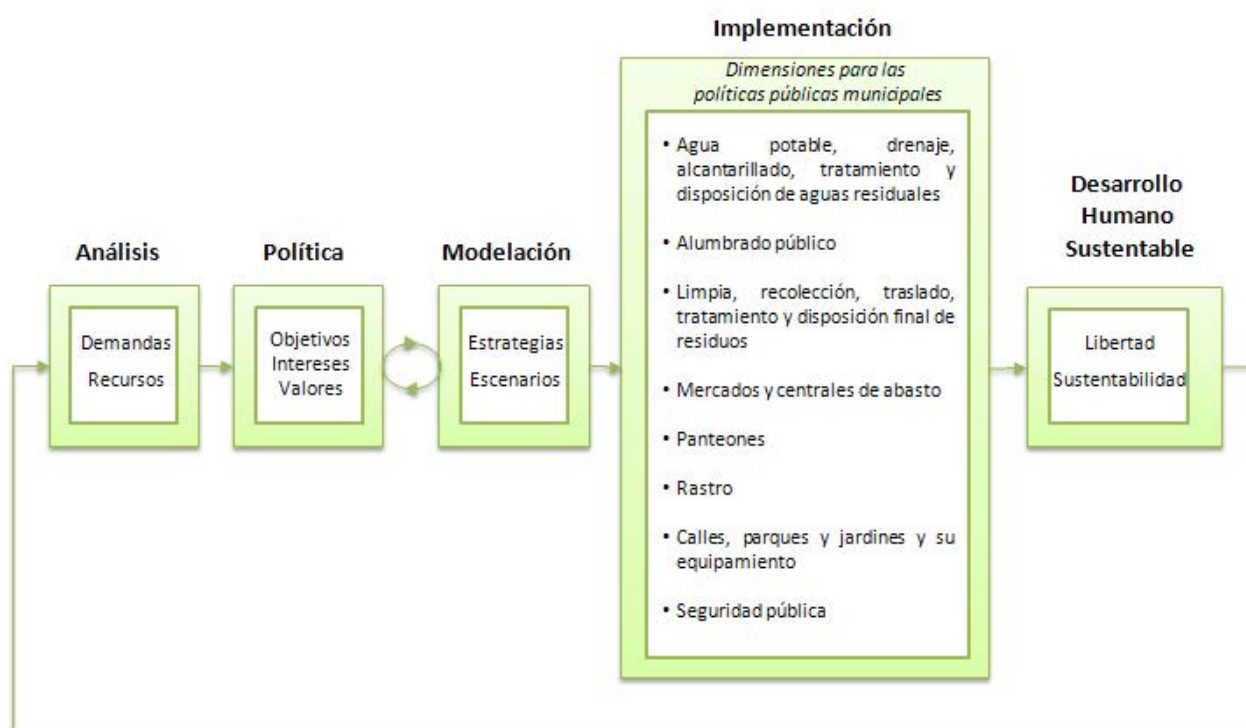
³⁷ Solow, Robert, “Sustainability: An Economist’s Perspective”, The Eighteenth J. Seward Johnson Lecture, Woods Hole Oceanographic Institution, Woods Hole, Massachusetts, 1991, p. 3.

³⁸ Solow, Robert, “Intergenerational Equity and Exhaustible Resources”, The Review of Economic Studies, Vol. 41, Symposium on the Economic Exhaustible Resources, 1974, Massachusetts, p. 30.

PLANEACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Con la finalidad de clarificar de forma detallada el proceso de construcción e implementación de políticas públicas para el DHS, el modelo propuesto es dividido en cuatro etapas que facilitan su comprensión: Análisis, Política, Modelación e Implementación de políticas públicas. El esquema del modelo, muestra el curso de las políticas públicas, hasta incidir en el DHS, así como su retroalimentación en el municipio.³⁹ A continuación, cada una de las etapas del modelo es desarrollada para su mayor comprensión.

FIGURA 1.
Modelo para el desarrollo humano sustentable desde el ámbito municipal



Fuente: Elaboración propia

³⁹ Si bien, México cuenta con 2,456 municipios sobre los cuales puede aplicarse el presente modelo, esta propuesta no es limitativa a la figura municipal mexicana; por el contrario, puede ser adaptado a distintos sistemas gubernamentales de diferentes países, con énfasis en aquellos que se encuentran en proceso de desarrollo, como América Latina.

Etapas de Análisis. El proceso de desarrollo comienza cuando algún actor social o grupo de ciudadanos identifica los problemas existentes en su comunidad y se percata de que cuenta con una posible solución que traerá beneficios sociales. En esta primera etapa se lleva a cabo el análisis de una problemática económica, social, demográfica, política o medioambiental. El aspecto más importante de esta etapa consiste en identificar claramente la problemática y describir las oportunidades para resolverla. El análisis, así como el consecuente diagnóstico surgido de él, se apoyan en sistemas de investigación.

En el ámbito de las ciencias sociales, es necesario llevar a cabo la medición de las condiciones de desarrollo de cada región por medio de todos los instrumentos asequibles; estadísticas, índices precisos, encuestas y todos los métodos científicos que permitan analizar la situación. Un diagnóstico preciso es la base del éxito en las estrategias de desarrollo que se apliquen, pues de esta forma, se ataca de raíz la problemática real de la localidad sin desperdiciar recursos. La elaboración de un diagnóstico permite conocer el estado de la situación local frente a parámetros nacionales o internacionales, o con respecto a quienes cuentan con los indicadores más altos o más bajos de alguna variable, de forma que se puede decidir el sendero correcto hacia las políticas públicas que se pretenden desarrollar. Idealmente, este proceso sería aplicable a cada municipio, entidad federativa o región económica del país.⁴⁰

Con la finalidad de que el diagnóstico realmente refleje la situación que prevalece en la localidad, es necesario emplear una matriz de evaluación que permita analizar con detalle, cada una de las dimensiones de políticas públicas (Heilig, 2004).⁴¹

⁴⁰ También se pueden contemplar regiones naturales o socio-económicas (Ziccardi, 2000).

⁴¹ Matriz extraída de los trabajos realizados por los investigadores en IIASA que se aplica para el Desarrollo Rural Sustentable.



FIGURA 2.
Matriz de Evaluación

		Políticas públicas municipales							
		Agua potable, drenaje y saneamiento (,...)	Alumbrado público	Limpieza, recolección (,...)	Mercados y centros de abasto	Parques	Plazas	Calles, parques y jardines	Seguridad pública
Categorías de análisis	Diagnóstico y distribución regional								
	Tendencias futuras								
	Impacto y relevancia								
	Calidad de la información								
	Políticas públicas existentes								
	Implementación e inversiones								

Fuente: Elaboración propia

Estas categorías de análisis son las siguientes 1) *diagnóstico y distribución regional*, 2) *tendencias futuras*, 3) *impacto y relevancia*, 4) *calidad de la información*, 5) *políticas públicas y administración*, y 6) *implementación e inversiones*, con las cuales se lleva a cabo una exploración detallada del estado que guarda la situación prevaleciente de cada una de las dimensiones de políticas públicas municipales que se pretenda desarrollar.

Etapas de Política. Tras la obtención de un diagnóstico preciso sobre la situación particular de cada localidad, la siguiente etapa del proceso consiste en evaluar las principales problemáticas que arrojó el análisis, para avanzar hacia un desarrollo integral a partir de las dimensiones. En esta etapa se realiza un balance de los objetivos, valores e intereses de la sociedad, por lo que tiene una alta relevancia, ya que es aquí donde se

construyen consensos y se hacen negociaciones políticas con la participación ciudadana y la intervención de gobiernos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, entre otros actores sociales.

Al identificar un problema u oportunidad, debe existir un plan de acción con estrategias para afrontarlo; cada uno de los actores expone los beneficios o perjuicios que sufriría con la implementación de determinada acción, y de esta forma se calibrará el impacto, tratando de favorecer a la mayor cantidad de involucrados. Ésta es la importancia de alcanzar acuerdos y negociaciones entre todos los participantes; es un trabajo de política que intenta alcanzar los consensos para esclarecer cuáles son las principales actividades que se deben desplegar con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas.

Etapas de Modelación. En esta etapa se desarrollan estrategias y se establecen escenarios realistas apoyados por diversos sistemas de investigación, también se trazan las metas y objetivos específicos, y se definen las estrategias y actores para cada proyecto. La participación de especialistas es fundamental para el adecuado funcionamiento de esta etapa, ya que son ellos quienes proporcionan una amplia y sofisticada gama de opciones por medio de modelos basados en la realidad, los cuales se ajustan paulatinamente a las necesidades de la población.

Usualmente el proceso de desarrollo pasa por un periodo en el que la fase de negociación política ofrece escenarios alternativos. En esta etapa surge una interacción entre las etapas de modelación y la política, una circulación constante de ideas que gradualmente van ajustándose a las necesidades de la población, alcanzando finalmente opciones viables y bien definidas (el esquema de la figura 1, expresa esta interacción a través de la flecha de doble flujo entre las etapas de política y modelación). Dichas propuestas, que para este momento, han pasado de los ciudadanos y las organizaciones hacia los especialistas y gobiernos locales, se retroalimentan y mejoran, hasta consolidarse como políticas públicas bien estructuradas y dotadas de planes presupuestales, reglas de operación, objetivos y evaluaciones programadas.

Etapas de Implementación. En la etapa de implementación se toman las decisiones para dar solución a los problemas y se desarrollan las políticas públicas necesarias para alcanzar mayores niveles de desarrollo; es la parte del modelo en la que, una vez que se obtienen las políticas públicas construidas con base en las propuestas desprendidas



de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, se llevan a cabo las distintas acciones de implementación. Así, tras las propuestas y la aceptación y negociación de éstas, los gobiernos locales desarrollan programas de acción y estrategias que se materializan en mayores niveles de bienestar y calidad de vida para la población.

Los gobiernos determinan, en conjunto con la sociedad civil, las acciones que cada uno de los actores ha de llevar a cabo y los tiempos precisos para su participación. Del mismo modo, invierten los recursos necesarios y aprueban proyectos de coordinación o colaboración con empresas y organizaciones de la sociedad civil, con otros municipios de su región o con localidades alejadas geográficamente, pero cercanas en términos económicos o culturales. En esta etapa del modelo, se requiere la participación de expertos en temas de financiamiento, administración, agricultura, urbanismo, exportaciones, turismo y cualquier actividad económica o social que se implemente.

La implementación de las políticas públicas encaminadas a elevar el nivel de desarrollo de la sociedad, en cada una de las dimensiones de políticas públicas, requiere de una gestión estratégica adecuada, de modo que en ella se establezcan, de forma precisa, las metas y objetivos del proyecto, así como el elemento de flexibilidad conceptual que le permita adaptarse a un ambiente cambiante.

Si por ejemplo, las políticas delineadas en cierta localidad se encuentran enfocadas al tratamiento adecuado de residuos, las políticas públicas se ubicarán en la dimensión de políticas denominada: Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos (ver etapa de implementación en el esquema de la figura 1); contemplando las atribuciones de los ayuntamientos para, por ejemplo, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Los fines del DHS, permiten responder a los retos locales y regionales, en primera instancia, y después los nacionales e internacionales. A partir de estos elementos se transforman los procesos políticos, sociales, ambientales y económicos para alcanzar el bienestar. La finalidad de implementar el modelo consiste en elevar los niveles de desarrollo, por lo que el proceso que comienza con la etapa de Análisis y finaliza en el DHS, generará políticas públicas que traerán consigo mayores niveles de bienestar para la sociedad de la localidad. Así, el modelo desempeña un papel fundamental para el bienestar de la ciudadanía en cuanto a que es un mecanismo gradual de promoción de valores y libertades.

Como se indicó previamente, el desarrollo es un proceso continuo que avanza en todo momento, por lo que el modelo, debe retroalimentar de forma continua los niveles de desarrollo que se alcanzan en determinado periodo, retomándolos y mejorándolos, para ofrecer cada vez mayores niveles de bienestar. Así, el modelo para el DHS local, se puede comparar con un círculo virtuoso en el que se presenta un proceso multiplicador que alcanza cada vez a mayor número de localidades o municipios, regiones, entidades federativas, y en algún momento, la totalidad de la nación.

Ejemplo de implementación de políticas públicas promotoras del desarrollo humano sustentable

A continuación se plantea una serie de ejemplos y recomendaciones a través de los cuales, los ayuntamientos y la sociedad pueden vislumbrar de forma clara, estrategias adecuadas para la implementación de políticas públicas desde el ámbito municipal para el DHS.

EL CASO DEL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

La gestión integral de residuos constituye uno de los desafíos más importantes que enfrenta México en el ámbito local, debido a la carencia de políticas claras para prevenir la generación y el manejo adecuado de residuos sólidos. Adicionalmente, el cambio en los estilos de vida, los niveles de consumo y el incremento de la población, enfrentan a las autoridades a nuevos y mayores desafíos.

Etapa de Análisis: Con base en el modelo propuesto, la política de Manejo Integral de Residuos Sólidos, partiría de un diagnóstico, en este caso del Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos elaborado por la SEMARNAT en 2006. Dicho diagnóstico, estima que la generación anual de residuos en todos los municipios del país fue de 50.1 millones de toneladas,⁴² de las cuales se recolectan 43.6 millones (87%), quedando dispersas anualmente 6.5 millones. Asimismo, del total de residuos recolectados, 27.9 millones (64%) se envían a rellenos sanitarios o sitios controlados y aproximadamente 15.7 millones (36%), se depositan en tiraderos a cielo abierto o sin control.

⁴² Cantidad que considera los Residuos Peligrosos, Residuos de Manejo Especial y Residuos Sólidos Urbanos, según DBGIR-Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos. 2006 SEMARNAT-INE.



Lo anterior, evidencia que del volumen total de residuos generados en los municipios del país aproximadamente el 56% se recolecta y se envía a sitios de disposición final controlados, mientras que el 44% no se maneja adecuadamente lo cual provoca problemas de salud, daños al medio ambiente y conflictos sociales y políticos.

Etapas de Política: En esta etapa se realiza el balance de objetivos, valores e intereses entre los actores involucrados, por ejemplo, entre el gobierno municipal, las empresas especializadas, los concesionarios, los recolectores, los recicladores y la sociedad, entre otros actores involucrados. Se realizan los consensos y se define el plan de acción a seguir de acuerdo a la problemática detectada en el manejo integral de residuos del municipio.

Etapas de Modelación: A partir del plan de acción, se desarrollan las estrategias y se establecen los escenarios que evidencian la viabilidad del proyecto. La importancia en la elaboración de estrategias y acciones para el manejo de los *Residuos Sólidos* radica en dos aspectos fundamentales, el alto volumen de generación y la perspectiva de servicios públicos prestados por los municipios.

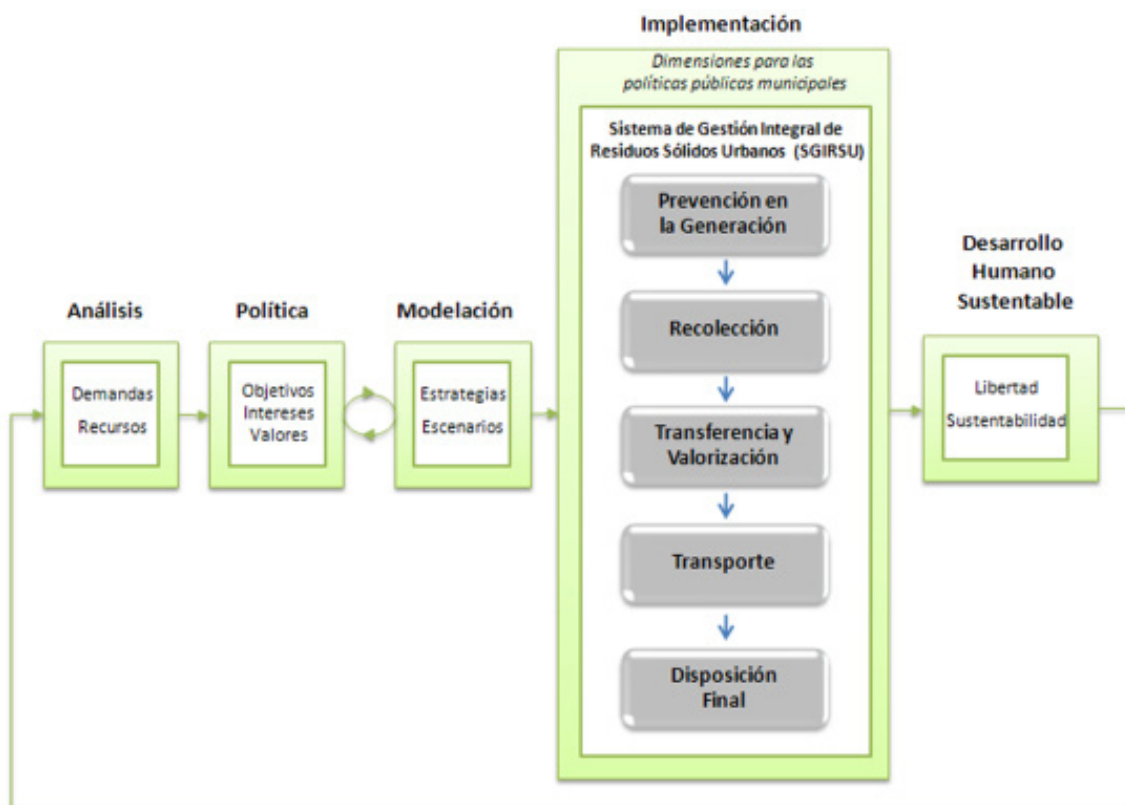
En este punto, se podrán implementar pruebas piloto en vertederos con la finalidad de analizar la viabilidad de las plantas integrales de tratamiento de residuos sólidos, de acuerdo a las necesidades de los actores involucrados.

Si dicha prueba tiene éxito en su implementación, el gobierno municipal podrá tomar la decisión de llevar a cabo la implementación definitiva de dicha política pública, puesto que cuenta con las atribuciones necesarias para establecer sus propias estrategias para la prestación del servicio de recolección y tratamiento de residuos; de lo contrario, será necesario llevar a cabo las medidas correctivas necesarias, con base en las demandas ciudadanas.

Etapas de Implementación: Se propone el desarrollo de un Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (SGIRSU) que contemple 5 pasos para su aplicación: prevención en la generación, recolección, transferencia y valoración, transporte y disposición final. Se plantea que el SGIRSU sea implementado desde el ámbito local, por medio de un proceso bottom up (de abajo hacia arriba) que traslade el DHS hacia los ámbitos estatal y nacional, permitiendo un manejo adecuado de residuos, que sea a la vez eficiente, socialmente equitativo, técnica y económicamente viable y ambientalmente sustentable.

El sistema propuesto se basa fundamentalmente en los principios de reducción, reutilización y reciclado de los residuos, en los que se aplica la responsabilidad compartida entre los distintos sectores sociales y productivos y el orden de gobierno municipal (ver figura 3).

FIGURA 3.
Implementación del Modelo: Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos



Una política ambiental capaz de garantizar un manejo integral de residuos mediante la inversión pública y privada, promoviendo el fortalecimiento de infraestructura, la capacitación, la innovación y la investigación, es un buen ejemplo de aproximación al funcionamiento del Modelo para el DHS desde el ámbito municipal.

Con una política de esta naturaleza se promueve la educación de la sociedad hacia una cultura de reducción y separación de residuos, que a su vez se verá reflejada en mejores condiciones de salud. Asimismo, al establecer Plantas de Reciclaje, Plantas de Transferencia y Plantas Integrales de Tratamiento de Residuos, entre otras, se generará inversión pública y privada que proporcionará mayores oportunidades de empleo y permitirá la prestación de servicios públicos de calidad a la población.

Beneficio: Desarrollo Humano Sustentable. El efecto de esta política se evidencia al impulsar las condiciones de equidad y convertir al individuo en agente de cambio. Adicionalmente, genera cooperación y competitividad entre los actores involucrados, por lo que se ofrecerán servicios de mayor calidad que coadyuven al mejoramiento ambiental y al desarrollo humano sustentable local.

En cuanto a los fines, la sustentabilidad se alcanzará a través del fortalecimiento de infraestructura, el establecimiento de nuevas tecnologías, la generación de nuevas oportunidades de negocio, el incremento de la inversión, el impulso de una nueva organización de los actores clave y del establecimiento de un mayor compromiso social para el cuidado del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida, es decir, las libertades de la sociedad en términos de desarrollo.

Asimismo, el fortalecimiento institucional que proveerá la puesta en marcha del SGIRSU se verá reflejado en la prestación de servicios públicos más eficientes, dirigidos a todos los segmentos de la población, lo que significa la oportunidad de que hombres y mujeres ejerzan una mayor libertad al poder disfrutar de espacios limpios, nuevas oportunidades de empleo, mejores condiciones de salud entre otras y de esta manera alcanzar el nivel de bienestar deseado.

Recursos: Para la realización de este proyecto se requiere un monto importante de recursos económicos que pueden obtenerse a través del Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, específicamente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), otorgados por la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que considera egresos para

el financiamiento de obras y acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Adicionalmente, pueden obtenerse recursos por medio de la presentación de proyectos a través de las entidades federativas, para las ampliaciones presupuestales del Ramo 16. Medio Ambiente y Recursos Naturales. También existen aportaciones Estatales a través de las instancias de gobierno encargadas del tema que pueden fortalecer los recursos Municipales para este tipo de iniciativas.

En cuanto a los recursos humanos y ante la complejidad que reviste la implementación de estos proyectos en los municipios, el acompañamiento técnico necesario puede ser proporcionado por empresas especializadas que ofrecen productos y servicios como Asesoría Integral, Administración de Proyectos, Integración de Programas y Estudios, Capacitación, Investigación, Comercialización así como la Gestión Financiera del Proyecto ante las instancias correspondientes, todo ello con una visión de DHS.

OTROS EJEMPLOS:

Además del ejemplo planteado anteriormente, otras iniciativas de políticas públicas que promueven el DHS a través del modelo propuesto, son el desarrollo de parques sustentables, el establecimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales, la modernización del alumbrado público y la elaboración y ejecución de planes y programas de ordenamiento ecológico.

Los parques sustentables, son parques diseñados o adaptados a criterios de sustentabilidad que se caracterizan por ser accesibles, tener espacios adecuados, contar con mobiliario hecho de materiales reutilizables, favorecer la vegetación endémica, tener sistemas de energía renovable, así como por contar con señalética y con procesos de mantenimiento funcionales. Su diseño debe cumplir con 5 criterios básicos de sustentabilidad: cuidar el medio ambiente, incluir a los vecinos en el proceso, preservar la estética y el patrimonio histórico, procurar reducción de costos de infraestructura y mantenimiento y diseñar un proyecto viable para la ciudad.

A través del desarrollo de este tipo de proyectos, en alcance de sus atribuciones, lo gobiernos municipales obtienen beneficios económicos por medio de la disminución del consumo de energía al utilizar lámparas de bajo consumo y paneles fotovoltaicos en las luminarias.



Asimismo, el diseño de redes de drenaje y sistemas de abastecimiento de agua, se desarrollarán con el objetivo de disminuir los costos de consumo de agua, reducir la energía eléctrica y utilizar sistemas de tecnología amigable para el medio ambiente, a través de instalaciones hidrosanitarias que garanticen un riego exclusivamente con el agua pluvial durante los temporales de lluvias.

Lo anterior representa un beneficio para la población, proporcionando un espacio adecuado y óptimo para el esparcimiento, donde las personas pueden gozar de la vegetación y de los servicios, reduciendo los niveles de estrés y agotamiento, por la amplia oferta de áreas para el descanso, el ejercicio y las interacciones humanas, promoviendo el DHS en los municipios.

Por su parte, el establecimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales tiene el objetivo de preservar la calidad del agua y se construyen para tratar el agua antes de su descarga a los ríos y cuerpos de agua. En el año 2008, las 1,833 plantas de tratamiento de aguas residuales municipales en operación, trataron 83.6 M³/s, es decir el 40% de los 208 M³/s recolectados en los sistemas de alcantarillado.

El desarrollo de plantas de tratamiento de aguas residuales en los municipios, como ejemplo de una política pública apegada al modelo propuesto, puede lograr que las inversiones en agua y saneamiento generen los resultados esperados en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, lo cual no solo brinda bienestar social, sino que también contribuye al desarrollo económico y a la preservación de la riqueza ecológica de los municipios para garantizar un DHS.

Finalmente, los ejemplos mencionados son una muestra de las dimensiones en las que el municipio tiene facultades para desarrollar políticas, estrategias y acciones. Es claro que existen otros servicios públicos que el municipio tiene a su cargo y que pueden ser abordados de acuerdo al modelo planteado para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro.

CONCLUSIONES

El presente documento subrayó la importancia de promover el DHS a partir del ámbito local, apoyados en un modelo sistémico que fortalezca el proceso de desarrollo personal y colectivo, desde el orden de gobierno con personalidad jurídica más cercano a la ciudadanía, el Municipio.

Dicho modelo municipal para el desarrollo humano sustentable, se funda en la importancia de la persona como principal promotor y receptor de las políticas públicas locales, y orientado hacia la búsqueda de un desarrollo humano sustentable basado en el concepto establecido por la ONU a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y materializado por medio de sus fines: Libertad y Sustentabilidad.

Así, de acuerdo con el modelo, las Organizaciones de la Sociedad Civil y los ciudadanos, emiten propuestas para mejorar su calidad de vida, apoyados en el argumento que les brinda su cercanía con la problemática y su capacidad autónoma de participar en su proceso de desarrollo. De esta forma, las propuestas atraviesan por un proceso de negociación y ajuste, hasta alcanzar la cobertura, al menos formal, de las necesidades de las personas pertenecientes a la localidad. Tras el ajuste, las políticas públicas se implementarán en distintas dimensiones para elevar los niveles de DHS.

Como complemento de la propuesta de un modelo sistémico desde el ámbito local, fue necesario definir claramente algunos indicadores pertinentes que permitieran valorar el grado de avance en el fortalecimiento de los fines del desarrollo. Del mismo modo, fue necesario proponer los mecanismos financieros y legales por medio de los cuales, los gobiernos locales y la sociedad civil, pudieran emprender acciones y financiar proyectos de desarrollo. Una alternativa propuesta en este documento, fueron los Proyectos de Prestación de Servicios del gobierno federal, entre otros esquemas.

Asimismo, a partir del análisis realizado, se evidenció la importancia de un modelo de Desarrollo Humano Sustentable desde lo local en México, capaz vincular la propuesta del DHS con el municipio, pasando por el estado, hacia la federación.

El modelo que fue propuesto para lograr el DHS, sirve como herramienta para la elaboración de políticas públicas que contribuirán a la solución de problemas que en la actualidad son un reto para los municipios tales como: tratamiento de aguas residuales, manejo integral de residuos, alumbrado público, ordenamiento ecológico, entre otros. Así, gobierno y sociedad, a través del Desarrollo Humano Sustentable, pueden lograr ubicar a la persona como centro y motor de su propio desarrollo, para procurar con ello una mejor calidad de vida para las presentes y futuras generaciones.





Gerencia y gestión pública
municipal



LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: HACIA UN MODELO DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Carlos Gómez Díaz de León y Cynthia Carolina Arroyo Rivera ¹

INTRODUCCIÓN: EL ÁMBITO MUNICIPAL, UN DESAFÍO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA

El gobierno y la administración pública constituyen las bases de la democratización y el desarrollo nacional. Las tendencias internacionales para fortalecer el ámbito local han tenido eco en nuestro país. En los últimos años en México la figura del municipio muestra una evolución positiva muy importante siguiendo el camino hacia una buena gobernanza. No olvidemos que el ámbito municipal, tal como se observa en la figura 1, se convirtió en la punta de lanza para la democratización del país, ya que es en donde se produce con mayor regularidad la *alternancia en el poder*² y se impulsa la generación y el fortalecimiento del capital social al conformar el espacio en donde se genera una relación más estrecha con la sociedad que exige cada vez mayores espacios para la participación en los asuntos públicos.

Otro detonante es la fuerte demanda de la sociedad por una mayor capacidad de acción por parte de los gobiernos locales para atender y dar solución a los problemas que enfrentan las comunidades locales hoy en día. Esto implica una participación más activa del gobierno local en la hechura de políticas públicas y la ampliación de la agenda de gobierno en la cual se asume la responsabilidad del bienestar integral de los habitantes de las circunscripciones municipales.

¹ Profesores Investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, dr.cgomez56@gmail.com; y cyn_caro@yahoo.com.mx

² Olivos Campos, José René, "La profesionalización en los gobiernos municipales en México" en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 Oct. 2003.



Esto significa no sólo la redefinición de los problemas públicos, sino también una transformación en la gestión pública local, ya que ante nuevos y complejos problemas que trascienden la simple provisión de servicios públicos se requieren nuevas soluciones y por tanto, la aplicación de nuevas técnicas de gestión de servicios públicos y sobre todo de políticas públicas. Para mayor referencia sobre la problemática de la gestión de políticas públicas en el contexto actual, Enrique Cabrero³ nos presenta algunas características del proceso de políticas públicas municipales que se resumen en el siguiente cuadro.

Características del proceso de políticas públicas municipales

Definición del problema	Ferulación y diseño	Implementación	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> ■ Con frecuencia responde a demandas urgentes ■ Sólo se seleccionan problemas con solución visible y factible ■ Horizontalmente de tiempo restringido 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Poco tiempo para la deliberación ■ Imitación en el diseño de soluciones ■ O innovación en el diseño de soluciones 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vinculación inmediata entre decisión y acción ■ Regulación formal poco eficaz ■ Regulación social muy eficaz ■ Regulación por proximidad 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas ■ Evaluación a partir del grado de satisfacción ciudadana ■ Débil evaluación de impacto de políticas

Fuente: Tomado de Cabrero Mendoza, Enrique (Coordinador), Políticas públicas municipales, una agenda en construcción, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 34.

Esta nueva concepción y rol del municipio como eje de democratización y desarrollo sustentable ha trascendido hasta nuestra Constitución con la reforma al artículo 115, del 23 de diciembre de 1999, con la cual se eleva a rango constitucional la capacidad de gobierno de los municipios,⁴ convirtiéndolos en uno de los órdenes jurídicos con competencias políticas propias del Estado mexicano, conjuntamente con el orden federal, el estatal y el Distrito Federal.

Esto es de gran relevancia, ya que con esta nueva atribución de gobierno, el municipio se consolida como una estructura político – administrativa y adquiere una mayor autonomía local. A lo anterior hay que añadir, que los recursos que manejan ahora los municipios son de mayor volumen que en otras épocas, lo cual los compromete con expectativas de más alcance y exigencias de eficacia y eficiencia en su manejo.

³ Cabrero Mendoza, Enrique (Coordinador), Políticas públicas municipales, una agenda en construcción, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 34.

⁴ Al respecto se recomienda ampliamente la obra de Pedro Torres Estrada sobre la autonomía municipal, la cual representa el marco institucional que determina el campo de acción de la gestión pública municipal. Torres Estrada, Pedro, La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 90 y ss.

Además, la transformación de la gestión pública local se da también a partir de otras exigencias normativas, como por ejemplo las impuestas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que propone fijar las reglas de colaboración administrativa en las diversas autoridades competentes; establecer los lineamientos para la coordinación en la planeación, programación y el ejercicio de los recursos de origen federal que se transfieran con motivo de la descentralización de funciones.⁵ Con ello se hace necesario desarrollar las competencias de tipo gerencial de los directivos municipales responsables de estos procesos.

Figura 1.
Detonantes de los nuevos roles de los gobiernos municipales y los directivos públicos



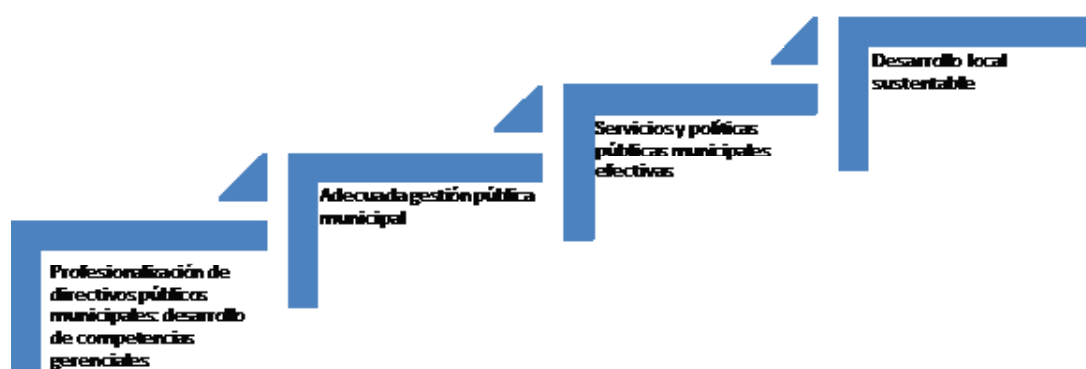
Fuente: Elaboración propia.

⁵ Dictámenes de Primera Lectura de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 28 de Febrero de 2006.



Con base en la problemática anteriormente expuesta y que se resume en la figura 1, se plantea como hipótesis central que mediante la aplicación de principios de la nueva gestión pública que se da a través del desarrollo de competencias gerenciales se avanzará en la profesionalización de los Directivos municipales como un medio para mejorar tanto la gestión tradicional de servicios como de las políticas públicas, ya que con esto se logrará una mayor efectividad en la provisión de servicios públicos y en las políticas públicas municipales, lo cual va a contribuir a una mayor gobernanza y al desarrollo local sustentable.

Figura 2.
Esquema general: hipótesis central



Sin embargo, en virtud del enfoque teórico y práctico de este trabajo decidimos invertir la lógica partiendo de lo general a lo particular (ver figura 2) a fin facilitar su comprensión. Por tal motivo, en la primera parte del trabajo se proporciona una base teórica que se integra por cinco apartados. El primer apartado nos muestra el papel del municipio como generador de desarrollo sustentable. En el segundo apartado se ofrece una amplia perspectiva de la gobernanza como nueva forma de gobierno y las implicaciones que representa para la gestión pública municipal y por lo tanto para los directivos públicos. En el tercero, cuarto y quinto apartado se estudian tres principios fundamentales de la nueva gestión pública que son de particular relevancia en el ámbito municipal, como son la descentralización, la participación ciudadana y finalmente la profesionalización de directivos públicos a partir del desarrollo de competencias gerenciales. En la segunda parte del documento, con un enfoque esencialmente pragmático y con base en las herramientas que nos ofrece la nueva gestión pública, se propone una guía práctica para directivos municipales sobre planeación estratégica, evaluación de la gestión y negociación que forman parte de las competencias de tipo gerencial para estos servidores públicos.

UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE

Tradicionalmente, la superación del problema que significa el desarrollo o más exactamente el subdesarrollo en México como en otros países de América Latina ha sido enfocado por los niveles de gobierno nacional con las subsecuentes limitaciones que este enfoque implica. El desarrollo desigual, en un país tan asimétrico como el nuestro, plantea problemas de planeación nacional y de operación de políticas nacionales que pocas veces llegan a resolver con eficacia las administraciones públicas federales o estatales, por lo cual persisten los problemas estructurales del subdesarrollo en las regiones y localidades urbanas modernas.

Por lo tanto, es necesario dar un nuevo enfoque al problema de desarrollo analizándolo desde una visión local. Esta perspectiva ha venido consolidándose en las últimas décadas como respuesta a los agudos problemas sociales de Latinoamérica.⁶ Ello implica revertir las formas de operación centralista y federalista que han contaminado los programas federales destinados al apoyo del desarrollo local.

Esta práctica ha estado anclada en una ineficiencia e ineficacia de las entidades federativas y de los municipios en el ejercicio de sus competencias. Esto es debido a que como lo señala Chanes Nieto, un especialista en la materia, históricamente, la resolución de los problemas se ha dejado a los particulares o a dependencias federales por comodidad y por evitar la mortificación.⁷

Sin embargo, como bien señala Joan Prats,⁸ existe una fuerte tendencia que percibe la globalización y la localización como las dos grandes fuerzas del desarrollo del siglo XXI. Por un lado, y haciendo referencia al enfoque de la gobernanza, la globalización se constituye en un sistema de red cuyos puntos nodales son las ciudades. Pero por otro lado, se entiende que las ciudades sólo pueden ser promotoras del desarrollo local, regional y nacional e impulsar la economía si son capaces de crear un clima adecuado para los negocios, con servicios atractivos, infraestructuras urbanas y calidad de vida en general; y especialmente si se esfuerzan por buscar la colaboración entre el sector público, el privado y la sociedad.

⁶ Ver el sitio del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo, (CLAD). En particular ver: Enríquez, Alberto, "Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local", *Desarrollo Regional/Local en el Salvador: Reto estratégico del Siglo XXI*, Funde, 1997, pp. 49-80; Pintos, Graciela y Marsiglia, Javier. "La construcción del desarrollo local como desafío metodológico. Programa de desarrollo local, CLAEH, Seminario Internacional Desarrollo Local en la Globalización, Montevideo, 1997; Ruiz Durán, Clemente, "Lo territorial como estrategia de cambio", en *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, UNAM, México, 1997, pp. 433-463.

⁷ Las instancias locales han optado por "... dejar la resolución de sus asuntos a particulares o a organismos federales; por la vía del convenio o la concesión, por la vía de la comodidad prefieren que despachos privados, lo que es todavía más grave, o autoridades federales solucionen sus problemas o presten los servicios a su cargo, así no se mortifican, desempeñan simplemente la función de cajeros, recaudan o reciben los recursos a fin de transferirlos a otros, particulares o autoridades federales o estatales, en el caso de los municipios, para su ejercicio. Tal práctica les permite evadir complicaciones de orden administrativo y la responsabilidad consiguiente". Chanes Nieto, José, "La descentralización en México" en *Administración y política*, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 1997, p. 105.

⁸ Prats i Català, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 181.



Frente a esta situación partimos de definir el desarrollo local como **un proceso participativo encaminado a resolver problemas socio-económicos en una unidad territorial mínima con sustentabilidad**. A partir de esta definición podemos identificar los elementos fundamentales que incorpora y que le dan el carácter complejo al proceso, a saber: 1) Sostenible ya que debe considerar sustentabilidad en las generaciones futuras; 2) Participativo porque suma sinergias de los diversos actores; 3) Humano porque involucra todos los aspectos del desarrollo pleno del individuo en la comunidad; 4) Acotado porque se refiere a una comunidad territorialmente identificada y delimitada y por último, 5) Dialéctico porque supone tensión y convergencia, confrontación y consenso, interacción entre lo global y lo local.

Esta concepción retoma la perspectiva de la acción colectiva en la cual se define *el desarrollo como el proceso mediante el cual los seres humanos que viven juntos en una determinada comunidad se vuelven cada vez más agentes de su propia vida, ciudadanos participativos y fiscalizadores de su propia calidad de vida.*⁹

Sin embargo, para que el municipio pueda convertirse en un verdadero eje catalizador del desarrollo, debe ofrecer ventajas competitivas que faciliten y promuevan la productividad de las empresas. Para lograrlo, Michael Porter¹⁰ propone cuatro condiciones:

1. Factores de producción necesarios, como son los recursos humanos especializados o la infraestructura requerida para competir en un sector determinado.
2. Una demanda interior informada y exigente en relación al producto o servicio.
3. Presencia en el territorio de sectores proveedores y afines que sean internacionalmente competitivos.
4. Condiciones culturales e institucionales facilitadoras de la creación y la buena gestión empresarial, incluida la presencia de una competencia interior efectiva.

⁹ Gómez Díaz de León, Carlos e Hinojosa Cruz, Adriana Verónica, Problemas éticos del mundo actual, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008, p. 27.

¹⁰ Citado por Prats i Català, Joan. Op. Cit. p. 187.

De esta forma el gran desafío para las administraciones públicas municipales consiste en desarrollar las capacidades de dirección y gestión de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y de las redes de actores que intervienen, pero no únicamente las capacidades institucionales, sino también y sobre todo, las capacidades de los directivos municipales.

En cuanto a las capacidades institucionales es importante dotar de autonomía, recursos, capacidad de dirección, transparencia, participación y responsabilización a los gobiernos locales. En relación a las capacidades de los directivos municipales resulta fundamental el manejo de instrumentos que faciliten los procesos de toma de decisiones y la gestión de políticas públicas bajo condiciones de gobernanza.

Por lo tanto, el desarrollo local encuentra el espacio propicio en la gobernanza y se materializa a través de la gestión de políticas públicas y el desarrollo de competencias gerenciales de los directivos públicos municipales como agentes responsables del desarrollo local sustentable como veremos más adelante.

GESTIÓN Y GERENCIA PÚBLICA EN LA NUEVA GOBERNANZA

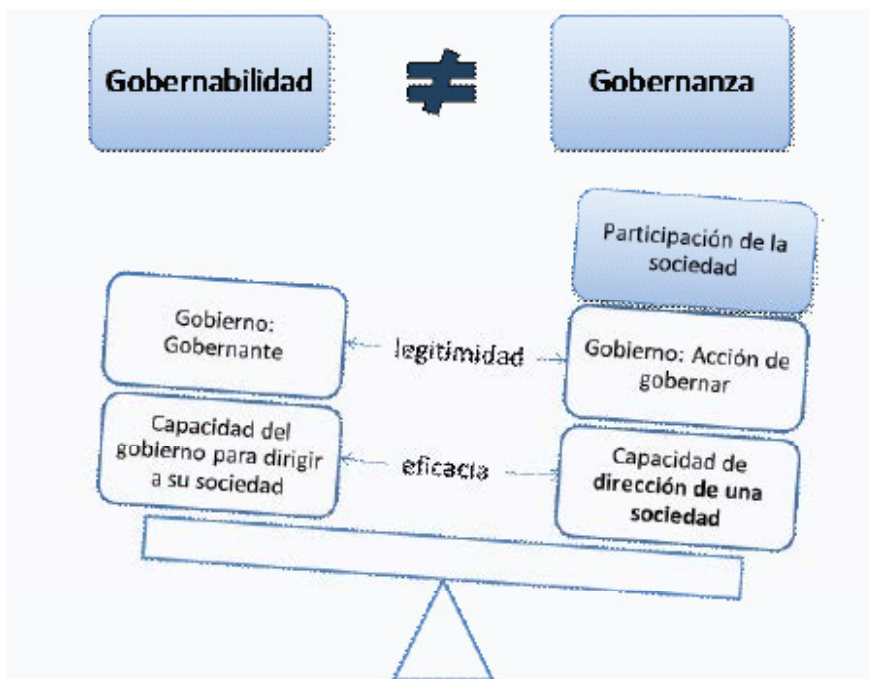
La gobernanza y la nueva gestión pública han venido a complementar ese proceso de reforma del Estado que se ha llevado a cabo a partir de la década de los ochenta, principalmente como una solución a las crisis de legitimidad, de eficacia y de eficiencia de la acción de gobierno de los que nos habla Cabrero¹¹ que se vivían en ese momento especialmente en América Latina, condición que se ha extendido hasta nuestros tiempos. Como consecuencia de la persistencia de problemas sociales como la marginación, la pobreza, la inseguridad, la ineficiencia administrativa, la falta de resultados que satisfagan plenamente las demandas sociales, la ciudadanía ha exigido profundas transformaciones institucionales que han impactado a toda la organización social.

Desde la democratización paulatina de los órganos estatales y de la alternancia en el ejercicio del poder, hasta una cada vez más intensa participación social en organizaciones y movimientos espontáneos, la reforma del estado sigue siendo un fenómeno perceptible en nuestra vida diaria. En razón del impacto que dentro de éste proceso tiene la reforma gubernamental resulta de particular relevancia la aparición de la gobernanza y la nueva gestión pública como modelos que han revolucionado la concepción burocrática del gobierno.

¹¹ Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela (Coordinadores), Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp. 20 y ss.



Figura 3.
Enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza



Fuente: Elaboración propia.

Ante esta constante evolución del Estado y de la sociedad, así como de lo limitado del concepto de gobernabilidad en las nuevas circunstancias, surge el concepto de gobernanza, con un significado de mayor alcance, y que incluso autores como Luis F. Aguilar,¹² quien es nuestro principal referente en ésta materia, así como en cuanto a la nueva gestión pública, lo consideran un concepto mucho más amplio, que si bien mantiene los elementos que determinan el grado de gobernabilidad señalados por Arbós y Giner,¹³ como es la legitimidad (grado de confianza) y la eficacia (grado de cumplimiento de expectativas y necesidades), les da un nuevo sentido.

Como se observa en la figura 3, mientras que en la gobernabilidad la legitimidad se situaba en el proceso para acceder al poder, referido al cargo de gobernante; en la gobernanza la legitimidad se sitúa ya no en el gobierno como gobernante, sino en el gobierno como acción de gobernar, se convierte en una legitimidad basada en resultados.

¹² Aguilar, Luis F. "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza" en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007.

¹³ Xavier Arbós y Salvador Giner, citados en Alcántara Sáez, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

De la misma forma, mientras que en la gobernabilidad la eficacia se da por el grado de cumplimiento de las expectativas y las necesidades de la sociedad, en la gobernanza va más allá, otorgando mayor importancia a la forma en que se da respuesta a esas expectativas y necesidades, con la introducción de nuevos atributos en la gestión pública tales como la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y de gestión de las políticas públicas.¹⁴

La gobernanza constituye una nueva forma de gobernar más cooperativa, en donde convergen una multiplicidad de actores de los diferentes ámbitos, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, que participan y colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas .

Esto, en gran medida tiene que ver con la necesidad de desarrollar nuevas capacidades para dirigir a la sociedad, en donde el gobierno toma únicamente un rol de facilitador y coadyuvante en este proceso, cuyo acento radica en la apertura a una participación social más activa, responsable, vigilante y solidaria. De esta manera, el modelo de la nueva gobernanza surge como un mecanismo de democratización por sus atributos de participación y colaboración en cuanto al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas gubernamentales en la construcción de un estado democrático y social de derecho.

En este sentido, la Comisión de las Comunidades Europeas en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea¹⁵ ha definido cinco principios básicos para lograr una buena gobernanza, a saber: 1) apertura; 2) participación; 3) responsabilidad; 4) eficacia; y 5) coherencia.

Según Aguilar, la gobernanza puede definirse entonces como el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. Vista la gobernanza como un proceso de construcción y dirección de la sociedad, constituye un proceso mayor que integra la acción del gobierno y delimita el ejercicio del gobierno: sus roles, facultades, instrumentos y alcances, su modo de conducirse y conducir.¹⁶ Por tanto, puede considerarse como un proceso distinto del mero actuar del gobierno y un proceso superior al actuar del gobierno.

¹⁴ Mayntz, Renate, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 21. Caracas, Octubre, 2001.

¹⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, Bruselas, 25 de julio de 2001.

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, p. 90 y ss.

Este proceso integral de orden superior que significa la gobernanza, implica una reorganización social, política y administrativa. Esto obedece a que una transformación en el tejido de la sociedad implica un cambio en su forma de organización política que es el Estado y naturalmente en su actuación, por lo que también ocasiona cambios en las administraciones públicas como responsables de gestionar los asuntos y las políticas públicas que produce el sistema político.

Por tal motivo, desde una perspectiva que va más allá de la dicotomía tradicional entre administración pública y política, la administración pública representa un factor esencial en la acción de gobierno, ya que contribuye no solamente a la efectividad de las decisiones de gobierno, sino a lograr la efectividad de la gestión integral de las políticas públicas que implica una intervención en el proceso de toma de decisiones, de implementación y evaluación de políticas, aunque mayormente en un ámbito de gestión pública. Con ello la administración pública redefine y amplía su campo de acción ante la necesidad y urgencia de articular la hechura de la política con la gestión de su ejecución o implementación.

De esta forma, se abre un escenario propicio que da origen a la gestión de políticas públicas como un nuevo modelo de actuación de carácter mucho más ejecutivo y gerencialista de la administración pública, por su carácter estratégico y de intervención directa en la toma de decisiones, dejando atrás la visión limitada de la administración pública que le otorgaba una función meramente operativa.

Es así que la nueva gerencia pública constituye el puente que facilita la transición de las capacidades directivas del gobierno hacia su acción directiva y sobre todo a su eficacia directiva, es decir, que facilita la operación y ejecución efectiva de las funciones y los cometidos legítimos del gobierno. Por tanto, la gerencia pública es un método para la toma de decisiones públicas en condiciones que se caracterizan por la restricción de recursos y por la alta complejidad, que conjunta diversas técnicas de carácter administrativo, técnico y político propias del sector para dar solución a problemas públicos.

Este nuevo concepto de gestión pública pone énfasis en las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales. Es una gestión de coordinación, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas y crear una gestión pública orientada al ciudadano, enfocada a resultados y a procurar la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad en la provisión del servicio público.

Esta centralidad en el ciudadano implica considerarlo en sus dos facetas, como titular de derechos y obligaciones por un lado, y como ciudadano cliente de servicios públicos, por otro. Debe ser una gestión abierta, constructiva y visionaria que le permita adecuarse a las futuras realidades públicas y políticas que los estados han de enfrentar para lograr una mayor gobernanza.

Como vemos, de acuerdo con los desafíos que impone la propia mundialización a la gestión pública, ésta tiene que ser cada vez más efectiva, pero esta efectividad se exige no solo a nivel federal, sino sobre todo, en el plano local, que constituye el espacio inmediato al ciudadano, de ahí la necesidad de que sea descentralizada y participativa la nueva gestión pública.

LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN COMO APROXIMACIÓN TERRITORIAL-FUNCIONAL

La descentralización y desconcentración como formas administrativas de organizaciones se han vuelto un imperativo para las instancias superiores de gobierno y que tienen como ingrediente principal la participación. Por lo tanto, el mejoramiento de la competitividad gubernamental, a través de la nueva gestión pública, pasa irremediamente por el diseño de una estrategia de descentralización y desconcentración hacia las instancias territoriales básicas por una parte, y en formas institucionalizadas de participación ciudadana por otra. Ambas estrategias constituyen las premisas de la gobernanza en nuestro país.

Ante la complejidad que presenta este desafío y las continuas referencias que en las propias instancias de gobierno se hacen sobre este problema partimos de una visión más localista para la implementación de una política de descentralización eficaz. Una visión que se basa en las potencias y capacidades que las propias comunidades locales pueden ofrecer como sustento al desarrollo local. Cabe destacar que es en este sentido que se ubica el primer esfuerzo del Gobierno Federal al proponer un **Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006**.¹⁷ Sin embargo, el escepticismo que suscita dicho programa deriva precisamente de su visión centralista y de su falta de concreción a proyectos y acciones específicas que involucren la ciudadanía en los ámbitos locales.

¹⁷ Documento publicado y difundido por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en septiembre de 2002.



La limitación del enfoque que ha caracterizado estos esfuerzos del Gobierno Federal y de los resultados del programa deriva de no comprender cabalmente el proceso de descentralización como un fenómeno político-administrativo, que engloba ambas dimensiones, a saber: las demandas y los recursos locales por una parte, y la necesidad de optimizar las intervenciones de las instancias superiores de gobierno (federales y estatales) en los ámbitos locales en coordinación con las fuerzas de la sociedad civil por otra.¹⁸ Además, y sobre todo, está sustentado en un impulso de las unidades territoriales básicas con todo el capital que ello emprende (insumos humanos, naturales, físicos, tecnológicos, financieros, entre otros),¹⁹ es decir, que debe visualizarse de abajo hacia arriba y no como se plantea tradicionalmente, del centro hacia los estados y municipios o de la cúspide a la base.

Al respecto, cabe hacer mención de la dinámica que ha surgido en los últimos años, en la cual podemos ver que al contrario de la tradición gubernamental de dar las orientaciones desde la cúspide (nivel federal), hay un fuerte movimiento de los estados hacia el centro por generar mayores espacios e institucionalizar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Esto muestra que se ha aceptado esta nueva forma de gestión por el impacto que ello significa para el buen funcionamiento de las instituciones públicas y para la gobernabilidad democrática del país.

Un aspecto que viene a complementar lo anterior, es el componente de capital social que recientemente ha cobrado importancia como categoría de análisis y sobre todo como factor determinante de la potencialidad de las comunidades territoriales. Más aún podría considerarse la base sobre la cual se construye la comunidad; su insumo más importante. Al respecto resulta particularmente oportuna la definición que propone el Banco Mundial cuando lo define como "las redes, asociaciones, normas y valores que les permiten a las personas actuar en forma colectiva para producir una externalidad positiva a favor de las mismas o de la comunidad y que les interesan tanto las acciones participativas como los valores de confianza y solidaridad".²⁰

Por tal razón una política pública de descentralización y desconcentración de competencias, facultades y recursos, como parte fundamental de un Programa de Rediseño de Gobierno como el que ha venido impulsando el Gobierno Federal

¹⁸ A este respecto nítidamente se describe el problema al señalarse la necesidad de un equilibrio entre autogobierno y eficacia de la coordinación intergubernamental. Ver Gadsden Carrasco, Carlos H. "Hacia una coherente arquitectura de gobiernos", *Federalismo y regionalismo*, coordinado por José María Serna de la Garza, UNAM, México, 2002, p. 160.

¹⁹ Enríquez, Alberto. "Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local". En *Desarrollo Regional/Local en el Salvador: Reto estratégico del Siglo XXI*. De Funde, 1997, pp. 49-80.

²⁰ Ver *Economía Solidaria y Capital Social: Contribuciones al Desarrollo Local de Caracciolo Basco y María del Pilar Foti Laxalde* de Editorial Paidós, Buenos Aires, 2003, p. 42.

debe partir de la identificación de dimensiones básicas de este proceso político-administrativo que incluya las capacidades institucionales de las instancias de gobierno locales. También debe incluir una metodología y estrategias de instrumentación que integren una conceptualización sistémica del proceso definiendo sus premisas básicas, sus objetivos, sus principios del proceso de descentralización y el marco general de objetivos y procedimiento de esta política de descentralización.

A este respecto y por la importancia que una política de descentralización implica para los procesos de participación ciudadana, es conveniente mencionar algunos aspectos fundamentales relativos a la conceptualización y a la definición de los objetivos primordiales y que son ampliamente desarrollados por Jordi Borja.²¹

Como proceso global, de dos vías (una del Estado Federal a la entidad federativa y otro de ésta hacia los municipios), supone por un lado, el reconocimiento de un sujeto, la colectividad local de base territorial, con capacidad para asumir la gestión de intereses colectivos y dotado de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otro lado, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos y materiales) que en principio no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

La definición de las unidades territoriales y las funciones a descentralizarse dependen en última instancia de las condiciones específicas de cada sector, de la representatividad social, del grado de organización de la ciudadanía en el área específica, de los costos, entre otros aspectos. Por tal motivo, no tienen que ser homogéneos en sus procesos y alcances.

Por otra parte, los dos objetivos estratégicos que deben orientar la política de descentralización son:

- Racionalizar y unificar la Administración Pública por medio de la creación de estructuras territoriales (a diferentes niveles según sea el caso) adecuadas a las funciones que deban ejercer, devolviendo el protagonismo que corresponda a las Administraciones de carácter global en lugar de situar el rol principal en las administraciones de carácter sectorial. Lo anterior a efecto de coordinar las diferentes políticas entre los diferentes sectores y niveles.

²¹ Este modelo de descentralización y sus fundamentos teóricos, está expuesto ampliamente en la propuesta que nos hace el especialista español Jordi Borja al analizar las experiencias europeas en sus procesos de descentralización y que a nuestro parecer resulta indispensable considerar al diseñar una política de descentralización. Borja, Jordi, Descentralización y Participación Ciudadana, CESEM, México, D.F. Julio de 2000.



- Democratizar la vida pública, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos, creando nuevos mecanismos de participación y de consenso y aplicando el principio de que las decisiones se tomen al nivel más bajo posible.

En este marco conceptual, la organización política y la participación ciudadana en la descentralización dependerán de la personalidad político-administrativa de cada unidad territorial, con su necesaria correlación con la representación por vía electiva y el carácter político del órgano ejecutivo, la capacidad deliberante o decisoria y la posesión de competencia propias que se ejercen con autonomía y la no dependencia financiera (asignación objetiva de los recursos económicos que se descentralizan y la posibilidad de tener ingresos propios que responsabilicen directamente a cada administración ante sus ciudadanos). En esta forma la dualidad descentralización y participación contribuyen a integrar el capital social necesario para promover el desarrollo local sustentable, como se concibe más arriba.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, BASE DE LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL

Si bien la participación además de ser un principio de la nueva gestión pública, es una demanda latente por parte de la sociedad, ésta no siempre se materializa si no se cuenta con un sistema político adecuado (Instituciones representativas y partidos políticos). En este sentido, debe considerarse que la representación tanto en el legislativo como en el ejecutivo debe darse con compromiso, transparencia y sencillez.

La participación requiere por parte del ciudadano la credibilidad en el gobierno por lo menos en tres aspectos: 1) Que se considere verdaderamente democrático (legitimidad), 2) Que el proceso sea honesto, es decir con plena transparencia de los actores al momento de intervenir en este; y 3) Que sea eficiente, que no represente altos costos ni a las entidades públicas ni a los ciudadanos. Representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Honesto y eficiente en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su relación con la ciudadanía.

En este marco, la descentralización efectiva del Estado (consolidando y creando entes regionales, locales y barriales con competencias y recursos) y la modernización

del gobierno (no para eliminar la gestión pública sino para hacerla más productiva, competitiva frente a proveedores alternativos de servicios públicos) son requisitos para implementar la participación democrática.

La actual situación de escasez de recursos públicos y de mayores demandas sociales en las localidades de base (la necesidad de reactivación económica y de la creación de empleos; las demandas de seguridad pública; de salud; de educación; de construcción y rehabilitación de vivienda; vialidad y transporte público, entre otros) ofrece la participación como una alternativa para movilizar los recursos potenciales latentes en la colectividad mediante la cooperación y la solidaridad social. Sin embargo, esta participación no sustituye la opacidad, la ineficacia, la insensibilidad y la baja productividad de un gobierno, sino que una **gestión pública justa y activa y unos programas ambiciosos e innovadores que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía, son condiciones previas para el desarrollo de la participación.**

La participación se basa en el contenido material de ésta, es decir, en expectativas fundadas de progreso individual y colectivo, pero también en que exista un conjunto de mecanismos institucionales y que se reconozcan estos derechos ejercitables. Y son las mayorías populares y marginadas las que más necesitan esta institucionalización.

La regulación de los derechos difusos²² (consumo, urbanismo, medio ambiente, comunicación social, servicios públicos, etc.) mediante las cartas al ciudadano; la participación en la elaboración y ejecución de programas de actuación pública; la autogestión de servicios con el apoyo de la Administración; la intervención de la democracia de base en las instituciones representativas (Derecho de Audiencia Pública, Comisiones Mixtas, etc.) son aspectos pendientes de la agenda participativa en los diferentes ámbitos de gobierno.

Se deben fortalecer los interlocutores colectivos para potenciar la participación. Si bien éstos ya existen, (organizaciones sociales, cívicas, sindicales, culturales, ambientales, de interés común, entre otras) tienen características y fortalezas distintas. Unas se distinguen por su representatividad, otras por sus iniciativas, otras por su capacidad de gestión y organización. En todo caso es necesario establecer el equilibrio entre la participación pública y la participación de la sociedad civil de conformidad con la naturaleza de la intervención social y de la propia organización.

²² Los "derechos difusos" constituyen los derechos de "tercera generación" o "derechos de solidaridad". Son llamados así porque para su realización se requiere de la acción solidaria o concertada de todos los estamentos sociales, es decir, de los individuos, los grupos y el Estado, además porque implican al mismo tiempo que un derecho, una obligación. Ésta categoría de derechos persiguen garantías para la humanidad considerada globalmente, no de los individuos como tal, sino que se predicen en una colectividad difícil de determinar, como nación, pueblo, sociedad, comunidad, entre otros.



La participación debe considerarse un método de gobierno, un estilo de hacer política en el estado, en y con la sociedad, que supone cumplir con los requisitos previamente señalados: la racionalización de la gestión pública y la descentralización de las políticas de estado. La cultura democrática se desarrolla en un contexto dialéctico de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que sólo puede ofrecer un estado descentralizado y participativo.

Por su parte, el Dr. Bernardo Kliksberg,²³ nos propone seis tesis que justifican la participación ciudadana y que a su vez, nos muestran el papel que ésta juega en la gobernanza democrática:

1. *La participación genera resultados.* En la esfera social, la participación ciudadana produce resultados muy superiores a otros modelos tradicionales de organización, incluyendo los de tipo burocrático y paternalista.
2. *La participación tiene ventajas comparativas.* Los proyectos de infraestructura cuando se organizan alrededor de la participación intensa de la comunidad, permite alcanzar metas que van más allá de los propósitos directos de las obras y proyectos. Se podrían denominar los “meta o supra objetivos”. Entre ellos los siguientes:
 - Eficiencia y productividad: es decir, el uso óptimo de recursos
 - escasos. Equidad: en términos de la distribución igualitaria y permanente entre diversos sectores de la comunidad de los beneficios de un proyecto.
 - Sostenibilidad: significa la prolongación de la vida útil y los beneficios de un proyecto en el largo plazo.

Estas ventajas comparativas arrojan, en conjunto, resultados superiores a los modelos burocráticos o paternalistas que se organizan de arriba abajo.

3. *La participación contribuye a mejorar la gerencia pública y la administración.*

²³ Kliksberg, Bernardo, Towards an Intelligent State, UNDESA, IIAS, Ohmsha, 2001.

4. *La participación enfrenta resistencias e intereses poderosos.*
5. *Para fortalecer la participación se requieren políticas y estrategias activas.* La idea subyacente es reemplazar la democracia pasiva por una democracia activa, inteligente y viva. En esta última habría canales abiertos de comunicación para que el ciudadano se mantenga bien informado; para que pueda hacer llegar su opinión a las instituciones políticas por diversos medios, no únicamente los días de votación; para lograr una influencia continua y genuina sobre la administración pública.
6. *La participación es inherente a la naturaleza humana.* Es un fenómeno que “eleva la dignidad humana y crea la posibilidad de desarrollo y realización. Trabajar a favor de la participación es, sin duda, devolver un derecho fundamental a los marginados...”.

La participación ciudadana es pues una pieza clave en la legitimidad y en la gestión eficaz de políticas públicas por lo cual debe en todo momento estar en la voluntad política de todo gobernante que se reclame como democrático.

COMPETENCIAS GERENCIALES: UN DESAFÍO DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN LA GOBERNANZA MODERNA

La nueva gobernanza hace evidente la necesidad de desarrollar la capacidad estatal, sobre todo en el ámbito municipal como eje potencial de desarrollo. Luis Aguilar²⁴ señala que un elemento clave para adaptar las capacidades actuales del Estado a las nuevas exigencias que enfrentan los gobiernos es la necesidad de rediseñar y reforzar la capacidad de política. La capacidad de política del Estado se refiere al potencial del factor humano de una organización pública para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas, es decir, para intervenir en la gestión de las principales etapas del proceso de política pública.

²⁴ Aguilar, Luis F., Galíndez, Cristina y Velasco, Ernesto, “Política pública y desarrollo de los recursos humanos” en Servicio Profesional de Carrera Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005, p. 24.



En este marco de gobernanza, se observan tres grandes aportaciones para fortalecer la capacidad de política en las que convergen los esfuerzos de los políticos y los directivos como responsables de las políticas públicas:²⁵

1. Definir una política pública o colaborar en su diseño o redefinición. Se trata de definir aquello que es deseable, aquello que se quiere hacer.
2. Crear capacidad de gestión interna para poner en marcha y hacer realidad esa política; capacidad de articular los recursos humanos, financieros, organizativos, etc.
3. Conseguir un entorno que “autorice”/apoye/tolere/favorezca la gestión de la estrategia o política pública definida.

Además, en un entorno altamente globalizado e incierto cobra una particular relevancia el proceso de gestión del capital humano como un principio de la nueva gestión pública y un factor esencial de la competitividad organizacional, local, regional y nacional. Por ello, se observa un fuerte interés no sólo por mejorar la función de recursos humanos y mejorar sus esquemas de gestión, sino sobre todo por mejorar su posicionamiento dándole sentido a la función mediante su articulación con la visión estratégica de la organización, sin perder de vista su fin último que es la obtención de resultados para satisfacer las necesidades del cliente y el entorno.

En México el municipio se perfila como punta de lanza no solo para el desarrollo local sino nacional, tomando un mayor protagonismo al asumir mayores funciones y responsabilidades, principalmente en la gestión de políticas públicas efectivas que se orienten a la atención de las necesidades reales de la localidad, para lo cual es necesario que cuente con un capital humano acorde a esta nueva dinámica. Por tanto, uno de los mayores desafíos es la profesionalización en el ámbito municipal como un medio para lograr una adecuada gestión de políticas públicas, por ser la instancia en donde se dan las relaciones más cercanas entre la sociedad y el gobierno.

Esto sin duda implica el desarrollo de competencias de los directivos públicos municipales para que puedan enfrentar los nuevos retos, adaptarse y atender las nuevas demandas de las sociedades contemporáneas. Un componente esencial de

²⁵ Martínez Puón, Rafael, Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. –Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p. 55.

la gestión estratégica del capital humano es la profesionalización tomando como criterio el modelo de competencias. Este modelo consiste en la definición clara de conocimientos (saber), habilidades y destrezas (saber-hacer) y actitudes y valores (saber-ser) requeridos para alcanzar con éxito los objetivos de la organización en cada uno de los puestos de trabajo.

Existen varios enfoques para tipificar las competencias. En términos generales los especialistas reclutadores coinciden en cuatro tipos de competencias requeridas para la gestión directiva: las personales; las intelectuales; las relacionales y las organizacionales o gerenciales. Estas categorías son previamente medidas en candidatos a puestos directivos mediante la aplicación de pruebas por simulación²⁶ a fin de determinar con mayor certeza el ulterior desempeño del candidato a seleccionar. En particular, las competencias gerenciales se integran de la siguiente manera:

Planeación: Aptitud para prever un orden de intervención, para desglosar un plan y establecer prioridades y estrategias.

Organización: Aptitud para estructurar, por etapas, las actividades individuales o colectivas y para determinar las condiciones de utilización de los recursos humanos y materiales para realizar sus actividades con un mínimo de inversión.

Control de gestión: Aptitud de desarrollar un sistema de control y seguimiento de subordinados que permita evaluar el grado de cumplimiento de objetivos, tareas, procesos, y que permita efectuar los cambios necesarios para obtener los resultados esperados.

Atención al medio ambiente: Aptitud para percibir y evaluar el efecto de los factores internos y externos sobre la organización, el funcionamiento de ésta, la toma de decisiones y las tareas a realizar.

Espíritu de decisión: Aptitud para reconocer que una acción debe ser ejecutada y para resolver los problemas en el momento oportuno.

Proactividad: Aptitud para anticipar y preveer, en el tiempo, la importancia de las decisiones y de las acciones presentes.

²⁶ Se realizan por los Assesment Center o Centros de Evaluación de Directivos.

Otro de los enfoques es el propuesto por una autora colombiana que ofrece un modelo de determinación de competencias basado en mapas. Benavides Espíndola, sugiere el uso de mapas de competencias por procesos, esto es, planeación, dirección, control, etc. mediante un método algo complicado, en el que se especifica además para cada función clave, el proceso de la competencia, los elementos del proceso, el demostrador del desempeño y el indicador de alcance. Así por ejemplo para la competencia “planeación” el mapa implica especificar cómo se lleva a cabo para cada nivel organizacional.²⁷

A nivel directivo 1. Liderar, fundamentar con políticas y objetivos generales y aprobar los planes indicativos anuales y del período de su gestión. Analizar, tomar decisiones institucionales y aprobarlas, con base en las demandas ciudadanas, el plan de desarrollo, el contexto y la capacidad organizacional.

A nivel directivo 2. Liderar, revisar, fundamentar con políticas y definición de objetivos, de conformidad con requerimientos del área, recursos, alcance y cobertura. Consolidar los planes indicativos organizacionales del área o región a cargo.

A nivel ejecutivo de línea. Coordinar y orientar el diagnóstico contextualizado que sustenta la planeación programática, determinación de procesos, procedimientos y recursos organizacionales del área a su cargo, de conformidad con los planes indicativos.

A nivel profesional. Coordinar, enriquecer, contextualizar y orientar la planeación de operaciones y proyectos de su competencia, de conformidad con los objetivos y los indicadores formulados en los planes indicativos.

Para el caso de determinación de competencias para el servicio público, pudiéramos tomar como guía para una primera aproximación, las competencias citadas por Villoria.²⁸ Estas competencias las basa en el estudio de los sistemas de selección, formación y evaluación del rendimiento de directivos públicos de Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido. El siguiente conjunto de competencias, o la mayor parte de las mismas, debe ser exigido a todos los directivos del círculo de dirección político – administrativo. Estas competencias las debe mostrar todo empleado público que dirija equipos.

²⁷ Benavides Espíndola, Olga, *Competencias y competitividad: Diseño para organizaciones Latinoamericanas*, McGraw Hill, Colombia, 2002. P. 90.

²⁸ Villoria Mendieta, Manuel, “La capacitación de los directivos públicos en las administraciones públicas españolas y latinoamericanas” en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 2001. P. 10.

Nivel inferior:

- Comunicación oral y escrita hacia adentro y hacia afuera de la organización.
- Habilidades interpersonales para saber convivir y trabajar en equipo.
- Técnicas y habilidades para la solución de problemas y toma de decisiones.
- Liderazgo, o capacidad para comprender las teorías y componentes fundamentales del mismo.
- Automotivación: capacidad para generarse metas o logros y tratar de coseguirlos.
- Autodominio: capacidad para controlar las emociones destructivas y generar un clima de trabajo eficaz y sereno.
- Conocimientos de ética pública y responsabilidades del empleado público, y habilidades de razonamiento moral.
- Saber gestionar conflictos interpersonales.

Nivel intermedio:

- Saber gestionar una fuerza de trabajo diversa en género, cultura o etnia.
- Generar equipos de trabajo, motivarlos y dirigirlos.
- Dominio de técnicas de negociación e influencia.
- Gestión estratégica de recursos humanos: capacidad para conocer los componentes del sistema de recursos humanos y cómo interconectarlos a efectos de servir a la estrategia organizativa.
- Conocimientos de economía pública y presupuestación.
- Conocimientos y habilidades de tecnologías de la información.
- Conocimiento de análisis organizativo y diseño de estructuras y procesos.
- Conocimientos de habilidades de gestión intergubernamental de políticas y programas.
- Dominio de filosofía y técnicas de la gestión de la calidad total y del marketing público.



Nivel superior:

- Técnicas de pensamiento creativo.
- Conocimientos y habilidades de planificación estratégica.
- Conocimientos de análisis de políticas públicas y de la filosofía y técnicas de evaluación de programas.
- Conocimiento de gestión de controles o cuadro de mando integrados.
- Saber establecer redes de contacto dentro y fuera de la organización a efectos de desarrollo de políticas y proyectos.
- Visión estratégica.
- Capacidad de análisis del entorno.
- Sensibilidad política y gestión del cambio.

De todo lo anterior se observa la intervención de los directivos públicos en las tres principales etapas del proceso de política pública en un contexto de gobernanza, es decir, en la formulación o diseño, implementación y evaluación. Por tal motivo, en el siguiente apartado se proporcionan a manera de guía práctica, algunas herramientas de la gerencia pública, en particular en cuanto a planeación estratégica, evaluación y negociación que permiten facilitar a los directivos municipales la gestión de las políticas públicas en las diferentes etapas del proceso en un contexto abierto y participativo.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La planeación estratégica es el proceso por el cual los miembros directivos de una organización delinear el futuro de ésta y determinan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo. Además, es una herramienta de la nueva gestión pública que puede proporcionar a los gobiernos municipales la flexibilidad necesaria para adaptación a situaciones diferentes, sin perder los puntos esenciales de referencia sobre la misión y grandes fines que se plantearon en el compromiso adquirido con el apoyo electoral.

Este proceso inicia con un diagnóstico institucional de la situación actual de la organización en el que se definen los factores internos y los factores externos que afectan o influyen en el funcionamiento de una organización. Los factores internos son todos aquellos que se pueden manejar y dependen de las decisiones de la misma

organización, representan las fortalezas y debilidades de la organización. Los factores externos son todos aquellos que no se pueden manejar pero que son determinantes para el desarrollo y funcionamiento de la organización, representan las oportunidades y amenazas para la organización.

- **Fortalezas:** se refiere a características internas positivas que tienen en lo individual los miembros de la organización, así como los factores propios de la organización que constituyen puntos fuertes donde apoyarse para trabajar en función del cumplimiento de la misión.
- **Oportunidades:** se refiere a las condiciones externas que le son favorables a la organización y que pueden manifestarse en el entorno sin que sea posible influir en su ocurrencia o no, pero que resulta conveniente aprovecharlos para mejorar el desempeño de la organización.
- **Debilidades:** se refiere a las características internas negativas que tienen en lo individual los miembros de la organización, así como a los factores propios de la organización que constituyen aspectos débiles que es necesario superar.
- **Amenazas:** se refiere a las condiciones externas que le son desfavorables a la organización y que no pueden impedirse o provocarse, pero si ocurren pueden afectar el funcionamiento de la organización.

Es importante incluir en el diagnóstico, los factores que corresponden al marco institucional, es decir, el marco normativo, el marco programático y el marco presupuestal, que son los tres elementos que condicionan y orientan el funcionamiento de una institución pública.

Posteriormente, con base en el diagnóstico se elabora el plan estratégico, el cual está integrado por los elementos que se describen más adelante:

- Marco filosófico
- Misión
- Visión
- Objetivos estratégicos
- Estrategias
- Plan(es) Operativo(s) Anual(es) o Plan(es) de Trabajo

El marco filosófico de la organización es el conjunto de valores que comparten sus integrantes y que rigen el ser y hacer de todos ellos. Generalmente, en el ámbito del sector público, los valores institucionales están definidos en el documento de creación de la organización, y muestran las actitudes y las conductas esperadas por los integrantes de la institución.

La misión, generalmente establecida en el documento de creación de la institución, define y describe la razón fundamental de ser y de existencia de la organización e incluye las siguientes características:

- El propósito de la organización
- Los medios para lograr el propósito de la organización
- Las características del producto de la organización
- A quién va dirigido el producto de la organización

La visión establecida en el documento de creación de la institución representa la situación y el posicionamiento futuro deseado de la organización. La visión es la base para la elaboración de los objetivos y las estrategias.

- ¿Cómo queremos ver a nuestra organización?
- ¿Cómo queremos ser vistos por la sociedad?

Los objetivos estratégicos son algo que debe alcanzarse, orientan las acciones de la organización. Deben cumplir con las siguientes características:

- Congruentes con los valores, la misión y la visión de la organización.
- Responden a las preguntas ¿qué hacer? y ¿para qué? con el propósito de reducir la brecha entre la situación actual de la organización y lo deseable.
- Difundidos, conocidos, consensuados y comprendidos por todos los actores involucrados en su logro.
- Obligatorios para todos aquellos incluidos en el tramo de control al que se refiera.
- Alcanzables.

- Contemplan un horizonte en el tiempo.
- Medibles a través de indicadores para que pueda ser evidente su logro (cuándo y cuánto).

Las estrategias son cursos de acción general o alternativas, que muestran la dirección y el empleo general de los recursos y esfuerzos, para lograr los objetivos en las condiciones más ventajosas. Además tienen las siguientes características:

- Se establecen en el nivel estratégico de la organización.
- Tienen como base el diagnóstico institucional.
- Orientadas al cumplimiento de los objetivos.
- Orientadas a consolidar las fortalezas de la organización.
- Orientadas a eliminar las debilidades.
- Orientadas a aprovechar las oportunidades.
- Orientadas a minimizar el impacto de las amenazas.
- Acordadas por los actores involucrados.

Una vez que se han definido las estrategias a seguir, se elabora el Plan Operativo Anual o Plan de Trabajo, el cual debe estar orientado a satisfacer parcial o totalmente las estrategias definidas y además debe estar formulado por las áreas responsables de su realización. En el Plan de trabajo se debe determinar:

- El área responsable de su realización
- La estrategia a la que está orientado
- Los objetivos del plan
- Las acciones a seguir
- La persona o personas responsables de su ejecución
- La propuesta de prioridad del plan
- La propuesta del periodo de realización
- Los beneficios esperados
- Un estudio de costo/beneficio
- El presupuesto disponible (de fuentes internas y externas a la institución)
- Los recursos para el desarrollo del plan



EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

De acuerdo con la OCDE, la evaluación de la gestión es la medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución.²⁹ El propósito principal de la evaluación es proporcionar información útil para mejorar la toma de decisiones político-administrativas orientadas a resolver problemas públicos concretos. Una evaluación se realiza con base en parámetros de medición, por lo que el punto de partida es la definición de indicadores.

Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos. Por su parte, los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución. Un indicador tiene dos funciones principales: la primera es una función descriptiva que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa; y la segunda es una función valorativa que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño de dicho programa o actuación pública es o no el adecuado.³⁰

Un indicador debe satisfacer los siguientes criterios:

- Debe ser medible, es decir, que la característica descrita debe ser cuantificable en términos ya sea del grado o frecuencia de la cantidad.
- Debe ser reconocido fácilmente por todos aquellos que lo usan.
- Debe ser controlable dentro de la estructura de la organización.
- Mide el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- Debe ser reproducible en su aplicación a lo largo del tiempo.

²⁹ Citado por Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela, *Indicadores de desempeño en el sector público*, Serie Manuales 45, ILPES – ONU – CEPAL. Santiago de Chile, 2005. P. 13.

³⁰ Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela, op. cit. P. 23.

El proceso para elaborar indicadores incluye los siguientes pasos³¹ :

1. *Identificar y/o revisar productos y objetivos.* ¿Cuáles son los productos estratégicos y objetivos que serán evaluados?
2. *Identificar las dimensiones y ámbitos de desempeño.* ¿Qué ámbitos y dimensiones del desempeño es conveniente medir? Eficacia, eficiencia, economía, calidad, resultado final.
3. *Establecer responsabilidades organizacionales.* ¿Cuáles serán las áreas responsables por el desempeño logrado? ¿A qué niveles se realizará la evaluación?
4. *Establecer los referentes para la comparación.* ¿Sobre qué se compararán los indicadores para saber si el desempeño es adecuado?
5. *Construir las fórmulas o algoritmos.* ¿Cómo se relacionan las variables de medición?
6. *Recopilar la información necesaria.* ¿Qué datos y antecedentes permitirán construir los indicadores?
7. *Validar:* aplicar criterios de técnicos y requisitos. ¿Cómo se sabe que los indicadores construidos miden efectivamente la gestión y los resultados?
8. *Analizar los resultados obtenidos.* ¿Por qué se produjeron los resultados?
9. *Comunicar e informar.* ¿Quiénes tienen que conocer nuestros resultados? organización, usuarios, áreas específicas de la organización, etc.

³¹ Ídem. P. 44 – 45.



NEGOCIACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La negociación es un hecho de la vida, que se traduce en una forma básica de conseguir lo que se quiere y/o necesita de otros. Una buena negociación depende de los siguientes aspectos:

- El acuerdo alcanzado es mucho mejor que la no existencia de acuerdo.
- El acuerdo alcanzado satisface nuestros intereses, los de la otra parte y los de terceros.
- Nadie se siente perdedor.
- El proceso es eficiente.
- El proceso ha mejorado las relaciones entre los negociadores.

La negociación debe basarse en cuatro principios fundamentales:

- *Personas*: separar el problema de las personas.
- *Intereses*: concentrarse en los intereses, no en las posiciones.
- *Opciones*: generar una variedad de alternativas antes de decidir qué hacer.
- *Criterios*: insistir en que los resultados se basen en patrones objetivos.

Los elementos clave de las negociaciones son el tiempo disponible, la información disponible y el poder de cada una de las partes involucradas en la negociación. Estos elementos se describen a continuación.

Tiempo:

- Es muy importante controlar las fechas límite de la negociación. Si ello es posible, no hay que revelar información sobre nuestras necesidades de tiempo.

- Averiguar las fechas límite de la otra parte negociadora.
- Aceptar una fecha límite constituye una concesión para la otra parte.
- Cuando se empieza a acabar el tiempo comienzan a ocurrir cosas. Es conveniente tomarse el mayor tiempo posible. No hay que tener temor a levantar la sesión y marcharse (siempre que se pueda volver).
- No dejar que el pánico le empuje a concluir un acuerdo sólo porque se le acaba el tiempo.

Información:

- Es aconsejable actuar con simpleza. Actuando de esta manera no se intimida a la otra parte y ésta no resistirá la tentación de ayudarnos ofreciéndonos información general adicional.
- El silencio es una buena respuesta a las propuestas que se consideran no razonables o cuando se espera respuesta a una pregunta planteada.
- Responder a una pregunta con otra. Así se dirige de nuevo la pregunta hacia la otra parte y no se ofrece información alguna.
- Responder a una pregunta con una no respuesta. Irse por las ramas, confundir la cuestión o cambiar de tema puede ser muy útil en ocasiones.
- Verificar los datos. Es necesario verificar los datos que la otra parte ofrezca.
- Fraccionar los datos que se posean, pues se van acumulando y terminan por parecer más y de mayor peso.

Poder:

- No hay que sobreestimarse ni subestimarse. No hay que sentirse intimidado por el estatus, el cargo o las reacciones en exceso emocionales.

- En el flujo de un proceso negociador hay un flujo y reflujo de poder. Puede comenzarse con él y terminar perdiéndolo o viceversa.
- No hay que presuponer que la otra parte tiene autoridad plena para hacer concesiones; es mejor preguntar si es así. Si la respuesta es ambigua, dejar bien claro que el acuerdo no será vinculante hasta que se hayan obtenido las aprobaciones pertinentes.
- Antes de completar por uno mismo la negociación, consultar con una segunda autoridad superior, ello permite ganar tiempo y nos concede una segunda oportunidad.
- Entre las posibles utilidades del mandato como táctica están el empleo de estadísticas, principios, reglamentos, etc.
- Emplear precedentes para apoyar las pretensiones.

Generalmente la negociación se lleva a cabo en tres etapas:

- Etapa 1. Planificación
- Etapa 2. Discusión
- Etapa 3. Evaluación

Etapa 1. Planeación. A su vez, la etapa de planeación se desarrolla en tres fases como a continuación se describe:

Fase 1. Clarificar la situación de partida. Esta fase supone clarificar la situación de partida antes de iniciar la negociación a través de los siguientes aspectos:

1. Análisis de elementos clave:

- Tiempo
- Información
- Poder

2. Definición de objetivos y/o intereses
3. Definir la mejor alternativa posible a un acuerdo negociado

Fase 2. Crear opciones. Esta fase implica:

- Determinar opciones creativas
- Determinar concesiones
- Concesiones a ofrecer
- Concesiones a solicitar

Fase 3. Conducción. Esta fase consiste en:

- Planear cómo y dónde conducir la negociación
- Flexibilizar todas las posibilidades
- Identificar factores que puedan afectar la percepción
- Puesta en escena

Etapas 2. Discusión. Una vez planeada adecuadamente la negociación a emprender, es necesario como segunda etapa de la negociación, que se establezca una comunicación eficaz entre las partes, consiguiendo un adecuado intercambio de información. Para lograr una comunicación eficaz se puede apoyar en los siguientes principios básicos:

- Precisar y concretar las ideas.
- Examinar el verdadero objeto de la comunicación.
- Tener en cuenta todos los factores humanos y materiales. Seleccionar el momento y método apropiado.
- Consultar con otras personas al planificar las comunicaciones.
- A lo largo de la comunicación, estar sensibilizados a las posibles resonancias del mensaje.
- Siempre que sea posible, efectuar aclaraciones.
- Tener seguridad de haber sido comprendidos.
- Saber escuchar y comprender a los otros.

Además de lograr una comunicación eficaz, resulta necesario lograr un consenso. El consenso se produce en la toma de decisiones cuando todas las personas que intervienen, asumen la decisión final como si fuese la suya propia. El consenso tiene estas características:

- Mucha comunicación: a todos los niveles, ya que todas las opiniones deben ser escuchadas.
- Plena participación: para conseguir un alto grado de compromiso con la decisión final.
- Implicación: ante cualquier dificultad nadie niega su colaboración.

Pero, para lograr el consenso es preciso:

- Enfocar la tarea de manera lógica
- No cambiar de opinión para llegar a un acuerdo o evitar el conflicto
- Apoyar ideas con las que se puede estar de acuerdo, al menos en parte
- Considerar las diferencias de opinión como positivas y enriquecedoras, no como obstáculos a enfrentar
- No discutir para defender opiniones muy particulares
- No pensar en ganar o perder
- Asumir la responsabilidad de escuchar y ser escuchados
- Lanzar sugerencias creativas e innovadoras
- No tomar las decisiones muy rápidamente
- Evitar técnicas para reducir tensiones, como la votación
- Ser conscientes de que es imprescindible cuidar el proceso
- No criticar, pero sí hacer sugerencias
- Solicitar argumentos ante críticas o sugerencias
- Escuchar comprensivamente dichos argumentos

Finalmente, lo más importante es reconocer que aunque la decisión que se está a punto de tomar no sea mi opción, ni la mejor para mí, al ser viable y aceptada por el grupo, recibirá mi apoyo como si fuera la mejor opción.

Etapa 3. Evaluación. Finalmente, una vez que se ha planificado e iniciado la negociación a través del intercambio de información en la etapa de discusión, el paso a seguir es evaluar el resultado de la negociación sobre los siguientes aspectos:

- Acuerdo
- Relaciones
- Opciones aportadas
- Comunicación
- Tácticas

Además, es importante elaborar una lista de errores y aciertos como un mecanismo de retroalimentación y mejora continua, ya que puede ayudar a mejorar el proceso de negociación.

CONSIDERACIONES FINALES

En un contexto globalizado y de redimensionamiento del espacio público con sus actores, intereses, recursos, responsabilidades, problemas y demandas sociales también han evolucionado las formas de gobierno tradicionales. Es aquí en donde emerge la gobernanza como una nueva forma de gobierno, cuyos atributos esenciales son la descentralización de funciones hacia otros ámbitos de gobierno, la participación ciudadana en las políticas y asuntos públicos y la incorporación de nuevas técnicas de gestión pública.

Por ello, en años recientes se ha reflexionado profundamente sobre el papel que le corresponde al municipio más allá de la operación administrativa que significa la tradicional provisión de bienes y servicios públicos. Es así que hoy en día se concibe no sólo como eje de desarrollo sustentable, sino que además ofrece el espacio propicio para la democracia a través del ejercicio de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía.

Podríamos decir de alguna manera que el municipio hace el papel de representante de los otros dos órdenes de gobierno, el estado y la federación, ya que por naturaleza tiene un contacto más directo con la sociedad, por lo que la legitimidad del gobierno



recae en la gestión municipal, debido a que una buena o mala gestión puede lograr ya sea el voto de confianza o de castigo por parte de la sociedad. Es por ello que en el ámbito municipal se observa con mayor frecuencia la alternancia en el poder.

En el caso de México, el municipio se ha transformado desde el texto constitucional, otorgándole la categoría de gobierno que trae consigo una mayor autonomía. Con ello se han ampliado sus responsabilidades y áreas de intervención y por lo tanto, sus formas de gobierno y de gestión que además de la provisión de servicios públicos debe atender los problemas y demandas sociales a través de una adecuada gestión de políticas públicas municipales.

Todo lo anterior, sin duda hace necesario profesionalizar la función directiva en el ámbito municipal como un medio para desarrollar nuevas capacidades de dirección y gestión pública de los directivos públicos municipales. Dentro de las principales capacidades de tipo gerencial para este grupo de funcionarios se encuentran la planeación estratégica, la evaluación de la gestión pública y la negociación, sobre todo por su importante contribución en la gestión de políticas públicas en un contexto de gobernanza.

Por lo anterior se considera que una mayor profesionalización de la función directiva redundará en una mejor gestión pública, en donde se provean servicios públicos de calidad y se generen políticas públicas municipales efectivas, con lo cual se logrará un desarrollo sustentable y con ello mayor bienestar social y una mejor gobernanza.

Descentralización y participación ciudadana parecen ser la consecuencia y al mismo tiempo la premisa de otro binomio: a saber, gobernanza y desarrollo sustentable. Así, en este círculo virtuoso se construye el porvenir de los pueblos que se han mantenido al margen de los avances de nuestra sociedad cada vez más automatizada y globalizada, pero también más desigual e injusta.

No se puede concebir la descentralización sin la participación ciudadana como no se puede hablar de una sociedad democrática en donde persisten amplias capas sociales que carecen de los satisfactores mínimos, donde no se da un proceso continuo de progreso, crecimiento económico, empleo y desarrollo tecnológico, en donde, a fin de cuentas, no se materializan los derechos sociales.

Anexo 1. Diagnóstico Institucional

Análisis FODA

Fortalezas (F) 1. 2. 3.	Oportunidades (O) 1. 2. 3.
Debilidades (D) 1. 2. 3.	Amenazas (A) 1. 2. 3.

Marco Normativo (normatividad jurídica y administrativa aplicable)

Marco Programático (Referencia de planes y programas de, p.e. Plan Municipal de Desarrollo)



Marco Presupuestal		
Concepto	Monto	Origen (federal, estatal, municipal)

Anexo 2. Plan Estratégico

Datos generales	
Nombre del Plan estratégico:	
Área responsable:	
Participantes:	
Fecha de elaboración:	
Fecha de autorización:	

Valores Institucionales	
1.	4.
2.	5.
3.	6.

Misión

Objetivos	Estrategias	Acciones	Recursos	Responsables	Fecha de cumplimiento	Beneficios esperados	Indicador
Objetivo 1.	Estrategia 1.	Acción 1. Acción 2.					
	Estrategia 2.	Acción 1. Acción 2.					
Objetivo 2.	Estrategia 1.	Acción 1. Acción 2.					
	Estrategia 2.	Acción 1. Acción 2.					





NECESIDAD DE CONTINUAR LA EVOLUCIÓN DEL RAMO 33 (APORTACIONES FEDERALES)

Jorge Ortega González¹

INTRODUCCIÓN

El Ramo 33 Aportaciones Federales se constituyó con recursos que la Federación transfería a las entidades federativas de manera individual, sin criterios legales; y esto inició a través de un discurso de un proceso de federalización con base en criterios claros, transparentes, equitativos y compensatorios que fortalecieran las finanzas de las entidades federativas y municipios. Efectivamente se avanzó en el fortalecimiento de las haciendas de los subniveles de gobierno, sin embargo el traslado de recursos federales no se vio aparejado de estrategias integrales que permitieran avanzar en las capacidades institucionales y en la generación de ingresos propios. De los siete fondos que hoy en día integran el Ramo 33, en dos de ellos se destinan recursos a los municipios, pero vía los gobiernos estatales. En el primer apartado se identifican las desventajas en la transferencia de recursos federales antes de que surgiera el Ramo 33, para analizar posteriormente cada uno de los fondos que integran este ramo así como sus antecedentes y criterios para su distribución. Al tratarse de recursos federales que no forman parte de la libre hacienda estatal o municipal, se analiza el ámbito de aplicación de las legislaciones federal y estatal en materia del ejercicio del recurso y su fiscalización, presentando mejores prácticas identificadas en ciertas leyes estatales.

ANTECEDENTES, CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Antes de la aparición del Ramo 33, la federalización de recursos hacia las entidades federativas se realizaba principalmente a través de convenios celebrados entre las distintas dependencias del Gobierno Federal y los respectivos gobiernos estatales, por lo que las responsabilidades de gasto se descentralizaron durante muchos años sector por sector, sin una visión integral y a través de decisiones unilaterales de los titulares

¹ Consultor, ortegasm@prodigy.net.mx

de las diferentes dependencias del Gobierno Federal.² Por medio de estos convenios se determinó la concurrencia de recursos para la prestación de servicios, la realización de obras de infraestructura (principalmente en los sectores de educación y comunicaciones), la prestación de servicios de salud y asistencia social, el impulso al desarrollo agropecuario, la coordinación de la seguridad pública y el fortalecimiento y saneamiento financiero de las haciendas públicas estatales.

Dicho esquema implicó que cada una de las dependencias que celebró este tipo de convenios contó con la discrecionalidad para distribuir los recursos entre los estados, a tal grado que incluso hubo gobiernos estatales que no celebraron convenios con la Federación y, en consecuencia, no recibieron recursos en sectores determinados.³ Como ya se mencionó, cada dependencia elaboró sus criterios y reglas propias, porque los convenios de descentralización no fueron regulados en disposición legal alguna. Este mecanismo de descentralización fue resultado del presidencialismo que vivió México, ya que el Presidente de la República mantuvo el control de los gobiernos estatales por medio de la discrecionalidad en el manejo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y, dentro de éste, de los recursos federalizados. El Presidente de la República tuvo un poder y mecanismos presupuestarios muy importantes para premiar a los gobernadores leales y para castigar a los gobernadores que no seguían sus directrices. Adicionalmente, en este tipo de mecanismos se presentaban las siguientes desventajas:

- Al otorgarse los recursos con base en convenios sujetos a la anualidad del PEF, no se concedía seguridad jurídica a las entidades federativas y municipios sobre la disponibilidad o flujo de recursos, por lo que las entidades federativas no contaban con un fundamento jurídico sólido para exigir un flujo de recursos constante que les permitiera planear y programar con toda oportunidad sus gastos, afectando con ello al sistema presupuestario en su conjunto.
- No se precisaban las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los gastos, lo que generó en algunos casos el que los recursos se desviaran de los propósitos para los que fueron otorgados.

² Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México, The World Bank, 2000, p. 139.

³ Esta afirmación se desprende de la experiencia del autor como funcionario de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- No se involucraba a la comunidad en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resultaban del ejercicio de dichos recursos.
- No se permitía a las entidades federativas conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, afectando la planeación, programación y presupuesto de los programas y proyectos.
- No existían criterios transparentes para la distribución de recursos entre las entidades federativas.

Es así que en 1998 se dio un paso muy importante en la descentralización de responsabilidades y recursos presupuestarios, con la creación de los fondos de aportaciones federales en el Ramo 33. En ese momento los convenios de descentralización pierden fuerza y los recursos que se canalizaron a las entidades federativas se empezaron a distribuir parcialmente a través de fórmulas y criterios previstos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

REFORMA A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 1997 Y 1998. CREACIÓN DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES

En 1997 a través de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se adicionó el Capítulo V correspondiente a Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, que dio origen a los fondos de aportaciones federales, representando un mecanismo nuevo para la descentralización del gasto, que –en principio– pretendía ser más transparente.⁴ Esta evolución en materia de federalismo implicó un cambio muy importante, tanto en la distribución de recursos entre las distintas entidades federativas como en la responsabilidad en la aplicación y fiscalización de los mismos. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal se propuso institucionalizar el apoyo que la Federación ofrecía como complemento a los recursos que les correspondían a las entidades federativas y a los municipios como participantes en la recaudación federal. Es importante recordar que en 1997 ningún partido político constituía mayoría en el Congreso (durante la legislatura LVII el PRI, partido en el poder, contaba sólo con 238 diputados). Esta situación obligó al Presidente de la República (aún perteneciente al PRI) a negociar la asignación y distribución de recursos en el PEF con los partidos de oposición. Fue la situación de gobierno dividido

⁴ Reforma publicada el 29 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, que entró en vigor el 1° de enero de 1998.



la que promovió las condiciones para continuar y fortalecer la descentralización de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales. Los partidos de oposición vieron este momento como una oportunidad para asignar mayores recursos a los estados y municipios gobernados por ellos. Asimismo, debido a las presiones derivadas del triunfo de la oposición en las elecciones federales legislativas de 1997, el Gobierno Federal optó por una estrategia de mayor transparencia, por lo que buscó generar fórmulas y criterios que transparentaran la distribución de recursos entre las entidades federativas. Sin embargo, *“en términos generales, los avances en materia de transparencia aún son incompletos, por lo que existe mucho por hacer para lograr una administración más transparente y eficiente y con una mejor rendición de cuentas”*.⁵

Surgieron inicialmente cinco fondos de aportaciones federales en el Ramo 33: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

El FAEB respondió al proceso de descentralización de la educación básica iniciado en 1992 a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); por otro lado el FASS respondió a la transferencia hacia el ámbito local de la prestación de servicios de salud para población abierta que se inició en 1996 con la firma del Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDIS). En el mismo año de 1996, se determinó que el sesenta y cinco por ciento de los recursos del Ramo 26 Superación de la Pobreza Extrema (Ramo cuyos remanentes han sido absorbidos hoy en día por el Ramo 20 Secretaría de Desarrollo Social), se canalizaran hacia los estados y municipios, utilizando la aplicación de una fórmula que incorporó indicadores de marginación en el FAIS.

Posteriormente en 1999, como respuesta al proceso de descentralización de la educación tecnológica (CONALEPS), de la educación para adultos (Instituto Nacional de Educación para Adultos, INEA), así como de las actividades relacionadas con el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), se crearon los Fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), para atender dichos procesos de descentralización, respectivamente.⁶

⁵ Carlos Elizondo Mayer-Serra. Impuestos, Democracia y Transparencia. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 2. Publicación Auditoría Superior de la Federación 2001, p. 39

⁶ Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998 y que entró en vigor el 1º de enero de 1999.

Con la creación de los Fondos de Aportaciones Federales en el Ramo 33 del presupuesto de Egresos de la Federación, en 1998 se inició en México un proceso muy importante en la descentralización de recursos hacia los diferentes niveles de gobierno, ha diferencia de la figura del gasto reasignado, los fondos de aportaciones federales si descentralizaron recursos humanos, las plantillas del personal de los sectores educación y salud fueron transferidas al manejo de los gobiernos estatales, aunque desde un inicio las plantillas conocidas a nivel central, no correspondían con las plantillas reconocidas a nivel estatal, problema que aún subsiste y que es reconocido en los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2009 y 2010.

Los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios, a través de los fondos del Ramo 33, representan hoy en día la principal fuente de ingresos de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, dichos recursos tienen una aplicación etiquetada, lo que limita a los gobiernos estatales y municipales en la aplicación de los mismos. En teoría, los recursos “etiquetados” del Ramo 33 son un instrumento diseñado para avanzar en el federalismo, pero en el que las decisiones se continúan tomando a nivel central, y buscan alcanzar metas de programas federales.

El proceso de descentralización de recursos no fue acompañado de una estrategia integral de diseño de instituciones estatales y municipales sólidas, ni de la creación de marcos jurídicos en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización de los recursos, que garanticen la promoción de administraciones locales fuertes, eficientes y transparentes. A la fecha las entidades federativas y los municipios se han limitado a ser simples administradores y gestores de los recursos federales, sin que se les permita decidir sobre su óptima aplicación para la atención de las necesidades locales. En el caso de los municipios, aunque dentro de ciertos parámetros, cuentan con libertad para aplicar los recursos, las acciones y obras que realizan, terminan por pulverizar el recurso en el afán de pretender atender el mayor número de comunidades, aspecto analizaré a mayor detalle en el inciso correspondiente al FAISM y al FORTAMUN.



FONDO DE APORTACIONES A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)

El Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB) encuentra su fundamento en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, y para fijar las aportaciones económicas correspondientes, así como en el artículo 73, fracción XXV de la propia Constitución, que reitera que es facultad del Congreso dictar leyes encaminadas a distribuir el ejercicio de la función educativa y los recursos correspondientes, entre la Federación, los estados y los municipios. Asimismo, la Ley General de Educación en sus artículos 13 y 16 prevé que la operación de los servicios de educación básica y normal debe estar a cargo de los estados, por lo que el FAEB garantiza el cumplimiento a dichas disposiciones.

El FAEB encuentra su antecedente en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Mayo de 1992, el cual preveía que correspondería a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública (SEP) había prestado en cada estado los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial. A través de dicho Acuerdo, el Ejecutivo Federal traspasó los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, muebles e inmuebles, con los que la SEP prestaba, en el estado respectivo, hasta esa fecha, los servicios educativos mencionados, así como se traspasaron también los recursos financieros utilizados en su operación.

Desde entonces, el propio Acuerdo previó que la distribución de los recursos debía responder a criterios compensatorios, al establecer que “la autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones, que nuestros ordenamientos asignan al Gobierno Federal. Así, dicha autoridad velará por que se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas”. Sin embargo, el FAEB no sólo no contempla criterios compensatorios de distribución, sino que no incluye criterio alguno para la distribución, como se explica en los subsecuentes párrafos.

El FAEB es el fondo que canaliza los recursos que en algún tiempo se entregaban a los estados por la vía del Ramo 25, mientras que el Ramo 11 correspondiente a la SEP contiene los recursos necesarios para las funciones que la Ley General de Educación reserva a la Federación. Al momento de crearse el Ramo 33, los recursos del Ramo 25 disminuyeron, precisamente porque se utilizaron para financiar la operación de los servicios de educación básica y normal previstos por la Ley General de Educación en su artículo 13, a través del FAEB.

El artículo 26 de la LCF establece el destino de los recursos del FAEB, previendo que se trata de recursos económicos complementarios que apoyen a los Estados y al Distrito Federal para ejercer las atribuciones que se les asignan en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Estos artículos prevén que corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas locales prestar los servicios de educación inicial y básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. En el caso del Distrito Federal, los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados por la Secretaría de Educación Pública.

Como resultado del análisis de las disposiciones que regulan a este fondo, se identifican los siguientes aspectos legales que otorgaron un alto grado de discrecionalidad a la Federación en la distribución de los recursos entre los estados:

- En primer lugar, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en su reforma de 1998 no estableció criterios o fórmulas para distribuir el monto total del FAEB entre los estados, sino que únicamente previó en su artículo 27 la forma en que se determinará el monto total del fondo para cada ejercicio fiscal, ya que dicho artículo señala textualmente: *“El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos.”*, por lo que no previó la manera en que deben distribuirse los recursos, sino que solamente indicó que el monto se integra “a partir de los siguientes elementos”. Esta situación no es compatible con la transparencia que se buscó con la adición del Capítulo V y la consecuente reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, y otorgó un gran margen de discrecionalidad a la Federación (particularmente



a la Secretaría de Educación Pública) en la determinación de la distribución de los recursos del fondo entre los estados.⁷

- Aunque la distribución del Fondo se negoció durante varios años de existencia de este fondo con cada uno de los estados, y a pesar que ésta se basa principalmente en el registro de escuelas y en las plantillas de personal de cada estado, dicha información varía entre la registrada por el gobierno estatal y la información contemplada por parte de la Federación. Las inconsistencias entre las plantillas registradas por la Federación y aquellas registradas por los estados, se deben principalmente a la creación de plazas u otorgamiento de prestaciones adicionales por parte de los estados, derivadas de las negociaciones sindicales a través de las secciones estatales del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. Así, el FAEB incentiva a los estados a la acumulación de maestros, ya que mientras mayor número de profesores tengan en sus plantillas, mayores recursos recibirán por parte de la Federación. En la mayoría de los estados más del 95% de los recursos recibidos se destinan al pago de nómina de maestros, dando pie a que se generen ineficiencias en el 62% de los recursos del Ramo 33.⁸

Como se ha señalado, la LCF al momento de crear el Ramo 33 únicamente estableció que el monto total del FAEB se determinaría a partir del Registro Común de Escuelas y de la Plantilla de Personal, considerando el monto del ejercicio fiscal anterior al que se presupueste, sumado a las ampliaciones presupuestarias aprobadas durante dicho ejercicio, derivadas de la creación de plazas o del incremento de prestaciones. En este sentido, cada año se incrementó el monto correspondiente a cada estado, en función de la creación de plazas de maestros, por lo que las reglas de distribución de los recursos de este fondo no incentivaron a mejorar la calidad de la educación.

⁷ Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una etapa en la evolución del Federalismo en México. Jorge Ortega González. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE. Junio 2004.

⁸ Pag. 158. Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México. The World Bank.

Por otro lado, un criterio adicional a los señalados (escuelas, plantillas y ampliaciones) a integrar el monto del fondo es el establecido en el inciso “c” de la fracción II del propio artículo 27, donde se establece que es necesario considerar “*la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación...*”; pero no prevé a quién le corresponde determinar dicha actualización, ni con base en qué criterios, aspecto que también otorga una gran discrecionalidad a favor de la Federación. Esta imprecisión de la Ley de Coordinación Fiscal también brindó elementos discrecionales a la Federación para definir los montos de asignación correspondiente a este concepto, por lo que el criterio de actualización siempre será debatible. No obstante lo anterior, es categórico el hecho de que los recursos para gastos de operación tienen que actualizarse cada año, disposición que no ha sido atendida en algunos años.

Es hasta el año 2008 que se incorpora en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal una fórmula para distribuir entre los estados los recursos del FAEB, tomando en cuenta el gasto federal por alumno y la brecha que exista en este aspecto entre los diferentes estados, así como la matrícula, el índice de calidad educativa y el gasto estatal en educación básica del estado.

En materia de transparencia, los decretos de presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2009 y 2010 establecieron obligaciones específicas a la Secretaría de Educación Pública y a los gobiernos estatales para cruzar información sobre las plantillas de personal y de una vez por todas unificar la información federal y estatal al respecto, medida que resulta plausible, pero que tardó diez años en llegar. En este sentido, el PEF 2009 en su artículo 9 previó que la Secretaría de Educación Pública debía conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre del año, así como conciliar el número y tipo de plazas de nivel básico y normal con las entidades federativas, determinando aquéllas que cuentan con registro en dicha Secretaría y las que sólo lo tienen en las entidades federativas; asimismo se establecieron obligaciones para las entidades federativas que consistían en entregar a la Secretaría de Educación Pública toda la información sobre matrícula escolar y número y tipo de plazas, así como informar trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre el número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el periodo de duración de la comisión, y publicar las listas correspondientes en Internet. De igual manera se instruyó



a la Auditoría Superior de la Federación, para la realización de una auditoría en el año 2009 sobre la matrícula escolar de los tipos educativos atendidos por dicho Fondo en las entidades federativas para el ciclo escolar 2008-2009; las nóminas de pago del personal docente y de apoyo durante el año 2008; la confronta de las plazas autorizadas comparadas con las pagadas durante el año 2008, y el número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el periodo de duración de la comisión. El PEF 2010 y 2011 mantiene en el artículo 9 las obligaciones previstas desde el 2009, adicionando mayor detalle a la información que deben reportar tanto la Secretaría de Educación Pública como las entidades federativas; así, se solicita también el reporte de movimientos de plazas (altas y bajas durante el año), el objeto y duración de las comisiones, así como el número de horas.

FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASS)

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS) tiene su fundamento en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que la ley establecerá la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general, así como en las estrategias y líneas de acción que tuvieron el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, donde se planteó la necesidad de descentralizar responsabilidades y recursos para acercar los servicios básicos de salud a la población.

Fue así que el 20 de agosto de 1996 el Ejecutivo Federal suscribió con los gobiernos de los estados el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y de los respectivos acuerdos de coordinación, a través de los cuales se acordó la descentralización en la materia, mediante la transferencia del personal y los recursos financieros y materiales necesarios para vigorizar la autonomía política de los estados.

En principio, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud busca preservar la capacidad operativa de las entidades y pretende una mayor equidad del gasto público al distribuir los recursos remanentes mediante una fórmula de asignación, buscando otorgar más recursos a aquellas entidades con mayores necesidades y rezagos. La fórmula señalada consiste en la definición de un gasto mínimo promedio per capita en salud, que se ajusta con base en una tasa estandarizada de mortalidad y por el índice de marginación estatal publicado por el Consejo Nacional de Población. Sin embargo,

los remanentes son escasos y la mayoría de los recursos se distribuyen con base en el número de planteles y la plantilla de personal, desvinculando las asignaciones de la dimensión de la población y de las necesidades y rezagos en los servicios de salud.

Al respecto, cabe señalar que los recursos otorgados a cada estado se han concedido en función del monto que originalmente se pactó en el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDIS), por lo que en el caso de que la distribución realizada en aquel momento haya sido inequitativa, ésta se ha mantenido desde entonces, y ésta ha sido la base para calcular la distribución en los ejercicios fiscales subsecuentes. Lo anterior se deriva de la falta de una fórmula integral en la Ley de Coordinación Fiscal, para distribuir los recursos del FASS entre los estados. Si bien es cierto que la Ley de Coordinación Fiscal prevé una fórmula en su artículo 31, ésta únicamente se aplica para distribuir una parte mínima de los recursos del Fondo. La cantidad de recursos que se distribuyen por la fórmula a que se refiere el artículo 31 de la LCF en relación con la fracción IV del artículo 30 es insignificante, en comparación con el monto total del FASS.

La fórmula garantiza la definición de un gasto mínimo promedio per capita en salud, que se ajusta con base en una tasa estandarizada de mortalidad y por el índice de marginación estatal publicado por el Consejo Nacional de Población, lo cual permitiría una mayor equidad del gasto en beneficio de los estados más necesitados; sin embargo, como ya se señaló, los recursos no han sido suficientes siquiera para mantener la operación de la infraestructura y la plantilla existentes.

Para la distribución de la mayoría de los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud no existe una fórmula, sino que solamente se establecen los elementos destinados a construir el total del monto anual del Fondo. En este sentido, al igual que en el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la construcción de los montos correspondientes a cada estado se basan en los elementos para construir el monto total, sólo que considerando los elementos a nivel estatal (inventario de infraestructura médica, plantillas de personal, ampliaciones presupuestarias por concepto de incrementos salariales o de prestaciones). Así, el principal criterio para distribuir los recursos entre los estados está relacionado con la infraestructura física estatal y las plantillas de personal, lo que genera el incentivo de mantener exceso en dichos conceptos, generando disparidades entre los estados en la distribución per cápita de estos recursos.⁹

⁹ Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México. The World Bank. Pag. 163.



El PEF 2011 incorpora disposiciones obligando a los gobiernos estatales a presentar informes trimestrales en los que se incorporen datos referentes a número de plazas, personal comisionado y pagos realizados, con la finalidad de tener una mayor supervisión sobre la aplicación de estos recursos. Asimismo se establece la obligación de la Secretaría de Salud de conciliar plazas con los gobiernos estatales, lo que nos da una señal de los malos manejos que han tenido estos recursos descentralizados. ¡Imagine que a 13 años de haber sido creado el fondo, apenas se está realizando una conciliación de información sobre plazas entre los niveles federal y local!

Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS)

Originalmente el Ejecutivo Federal, en su iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, propuso únicamente la creación del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal, con la intención de apoyar la infraestructura básica municipal. Sin embargo, con el objeto de fortalecer la capacidad tanto de los estados como de los municipios para atender las necesidades de provisión de infraestructura básica para la población en pobreza extrema, la Cámara de Diputados dictaminó la creación de dos fondos: uno destinado a los municipios, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y otro a los estados, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, constituyendo este último con los recursos asignados al Programa de Prioridades Estatales del ramo 26 Superación de la Pobreza, con lo que se pretendió que los estados pudieran contar con recursos para proyectos de infraestructura que rebasen la esfera municipal.¹⁰

El artículo 33 de la LCF prevé que los recursos del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS) se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población de estados y municipios que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura rural, para el caso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y, en el caso del Fondo de Infraestructura Social Estatal, en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

¹⁰ Punto 4 del Dictamen de Ley de Coordinación Fiscal de la Cámara de Diputados, 12 de Diciembre de 1997.

El artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé que la SEDESOL es la responsable de distribuir el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los estados, y que para ello debe aplicar la fórmula que ese propio artículo establece, considerando las variables de ingreso per capita del hogar, nivel educativo promedio del hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. Asimismo se prevé que para efectos de la formulación anual del PEF, la SEDESOL deberá publicar en octubre de cada año en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para las necesidades básicas y los valores de la fórmula prevista en la Ley. Como puede observarse, la publicación elaborada por la SEDESOL en el mes de octubre adquiere gran relevancia en la determinación de las asignaciones anuales. Por otro lado, para la distribución de los recursos por parte de los estados hacia sus municipios, el artículo 34 de la Ley prevé dos opciones: por una lado la aplicación y réplica por parte de los gobiernos estatales de la fórmula que contempla dicho artículo, y por otro lado, en el caso de carencia de información, otra fórmula más sencilla, lo que genera cierta discrecionalidad y una reinterpretación de la metodología de distribución de recursos, con la consecuente imparcialidad en los procedimientos de distribución de recursos y sospechas sobre el manejo de las variables.¹¹

Fondo de aportaciones para el fortalecimiento municipal (FORTAMUN)

Originalmente el Ejecutivo Federal en la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) presentada al Congreso en noviembre de 1997, no previó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, sino que fue la Cámara de Diputados la que dictaminó la creación del mismo, con la finalidad de fortalecer las administraciones públicas municipales, elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias, por lo que se propuso dar prioridad con esos recursos al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero contraídos por las haciendas municipales y a la atención de los requerimientos directamente relacionados con la seguridad pública en sus circunscripciones.

¹¹ Pag. 178. Marginación e ingreso en los municipios de México. Adolfo Sánchez Almanza. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.



La LCF prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la responsable de distribuir los recursos entre los estados en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa.

Un aspecto relevante en este Fondo es el hecho de que en los años 1999 y 2000 el Distrito Federal no recibió asignación alguna, porque en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1999 se eliminaron las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal, lo que tiene una explicación netamente política. La eliminación del Distrito Federal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal fue una decisión de la Cámara de Diputados, la que al dictaminar la iniciativa del Ejecutivo señaló que *“El artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de nuestro país, circunstancia a partir de la cual, aunada a otras múltiples condiciones, ha obedecido el que cuente con un régimen de apoyo subsidiario en todos los ámbitos, mismos que continúan vigentes y que a lo largo del tiempo ha provocado la concentración de la vida económica, política y social del país, sin que en cambio erogare recursos para la atención de los servicios de educación básica y normal. Así por ejemplo, en 1998 recibió 10,294.9 millones de pesos a través del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y para 1999 se prevé en el Presupuesto de Egresos 11,981.5 millones de pesos.”*; con estos argumentos la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión determinó que atendiendo a principios de equidad distributiva, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal fuera distribuido únicamente en beneficio de los municipios de los estados y no de las delegaciones de la Ciudad de México, por lo que sustituyó su nombre de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, para llamarse Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.¹²

Fue hasta el año 2001 posteriormente a las elecciones presidenciales, cuando se volvió a incorporar al Distrito Federal como beneficiario de este Fondo a través de una nueva reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que actualmente el Fondo asigna recursos también para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En el decreto PEF 2010 se previó que se deberá promover que el 20 por ciento de este fondo se destine a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública. Esta disposición se mantiene en el artículo 9 del PEF 2011.

¹² Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, del 30 de Diciembre de 1998.

FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM)

La LCF establece que el Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF. Al respecto, en los PEFs de los años 2000-2002 el Gobierno Federal no estableció reglas para transparentar la distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples entre los Estados (ni en el Decreto de PEF, ni en los tomos anexos), por lo que ésta se realizó con base en criterios discrecionales, violando el espíritu de la creación del Ramo 33 y las disposiciones de la LCF. Sin embargo en el ejercicio fiscal 2003, el tomo del Ramo 33 prevé la aplicación de un algoritmo, el cual es aplicable sólo para distribuir la diferencia de recursos asignados en 2001 y aquellos asignados en el 2002; sin embargo el algoritmo no se presenta en dicho tomo, por lo que no se conoce.

El Fondo de Aportaciones Múltiples representa los recursos que descentraliza el DIF nacional y el Comité de Administración y Construcción de Escuelas (CAPFCE), los cuales se deben destinar al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción y equipamiento de infraestructura física de educación básica y superior, esta última en su modalidad universitaria. Estos destinos de aplicación debieran constituir variables de la fórmula para determinar las carencias de cada Estado y con ello los montos que representen una distribución equitativa; sin embargo, como ya se señaló, en contravención al mandato del artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, no existen reglas claras y en consecuencia para la distribución no se toman en cuenta estas variables.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) no fue creado al momento en que nació el Ramo 33, sino que surgió con la reforma a la LCF de 1999, y precisamente en el PEF 99, el artículo 17 previó que de los recursos del Ramo Administrativo 11 Educación Pública, sería entregada a las entidades federativas a través del FAETA, hasta la cantidad de \$1,251,200,000.00 para el Fondo de Educación Tecnológica, y hasta la cantidad de \$1,061,900,000.00 para



el Fondo de Educación de Adultos. Asimismo el artículo séptimo transitorio del propio PEF 99 previó que “los recursos del Ramo Administrativo 11 Educación Pública, serán entregados a las entidades federativas a través del FAETA, conforme se suscriban los convenios de coordinación con las entidades federativas para la transferencia de recursos humanos y materiales, y la asignación de recursos financieros”; lo que significa que los recursos con los que se financió el FAETA al momento de su nacimiento, provinieron de la Secretaría de Educación Pública, derivados de convenios suscritos entre esta dependencia y los gobiernos estatales; sin embargo, al igual que en los procesos de descentralización de la educación básica (a través del FAEB) y de los servicios de salud (a través del FASS), se transfirieron recursos humanos y materiales, pero no la fuente de financiamiento para este tipo de servicios con gastos incrementales.

Las disposiciones que regulan a este Fondo presentan una problemática similar a aquella señalada para el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, toda vez que la LCF no es clara sobre los criterios o fórmulas para distribuir el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos en su componente de educación tecnológica entre los Estados, ya que únicamente establece la obligación de la Secretaría de Educación Pública de establecer fórmulas para la distribución de los recursos correspondientes a los servicios de educación para adultos (correspondiente a la descentralización del Instituto Nacional de Educación para Adultos INEA). En este sentido, la LCF prevé en su artículo 42 la forma en que se determinará el monto total del Fondo para cada ejercicio fiscal, al establecer que el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará a partir del Registro Común de Escuelas y de la Plantilla de Personal, considerando el monto del ejercicio fiscal anterior, adicionado con las ampliaciones derivadas de creación de plazas o incremento de prestaciones. Asimismo establece que se debe considerar la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación. No hay evidencia de que la Secretaría de Educación Pública haya cumplido con el mandato de la LCF de publicar en el Diario Oficial de la Federación las fórmulas para la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos correspondientes al componente de educación para adultos, conforme a lo dispuesto por la fracción III del artículo 43 de la LCF. En consecuencia, es presumible que la distribución se ha realizado discrecionalmente.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP)

El segundo párrafo del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que en el PEF de cada ejercicio fiscal se debe hacer la distribución de los recursos federales que integran al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Al respecto cabe señalar que del análisis que se realizó, el PEF no ha presentado distribución alguna entre los rubros mencionados, por lo que existe un incumplimiento a esta disposición legal desde la creación de este Fondo.

Posteriormente a la aprobación del PEF se ha realizado la distribución entre los distintos estados con base en criterios que emite el Sistema Nacional de Seguridad Pública; sin embargo no se ha realizado una distribución entre rubros y posteriormente a ella la correspondiente distribución entre estados, como lo marca la Ley de Coordinación Fiscal, identificándose la primer irregularidad en la integración de este Fondo. La distribución entre rubros a que se refiere la Ley, implica que el monto total del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en el PEF se debe presentar de manera desagregada, precisando las cantidades que les corresponde a cada uno de los rubros señalados en el primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal: reclutamiento, selección, evaluación y formación de los recursos humanos; complemento de las dotaciones de agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales y preventivos; equipamiento; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, entre otros. Por lo que en primera instancia debe comunicarse en el propio PEF la desagregación de este Fondo en los rubros señalados, y posteriormente proceder a la distribución entre los estados de la República.

En un intento por atender la disposición prevista en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, en el año 1999 el artículo 17 del PEF previó que los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública debían distribuirse y destinarse en los términos previstos por la LCF. Para tal efecto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública debía publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 29 de enero, la distribución de estos recursos por destinatario y concepto de gasto. Asimismo en dicho año, el PEF previó que los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los



peritos, de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, tendrían el carácter de no regularizables, por lo que las responsabilidades laborales que derivaran del ejercicio de dichos recursos estarían a cargo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y no así de la Federación. De esta manera en 1999, aunque el PEF no incluyó la desagregación en los conceptos, emitió el mandato para que se realizara la distribución por concepto en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal. El PEF 2000 no hizo mención alguna al respecto, y el PEF 2001 sólo en su artículo 9 previó que la distribución debía realizarse conforme a los artículos 44 y 45 de la LCF, sin embargo no mencionó la distribución entre los conceptos.

En el artículo 9 del decreto PEF 2010 se estableció que el Consejo Nacional de Seguridad Pública promovería que por lo menos el 20 por ciento de los recursos de este fondo se distribuyan entre los municipios conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS FAFEF.

El FAFEF surge en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 como un programa federal de subsidios a los Estados, el cual fue incluido para su administración en el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas estableciendo que su aplicación por parte de las entidades federativas tendría que ser a los rubros de: saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Se prohibió desde su origen, su aplicación a gasto corriente.

El FAFEF evolucionó y para el ejercicio fiscal 2003 ya fue considerado como Ramo General 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, y el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en su artículo 10 los definió como transferencias a las entidades federativas; es cuestionable el uso del término “transferencias” ya que este se utiliza para identificar los recursos que aportan las dependencias a las entidades paraestatales apoyadas y a sus órganos desconcentrados, para su operación. En el 2003 mantuvo como destinos el saneamiento financiero y la inversión en infraestructura con énfasis en la infraestructura hidroagrícola. Se incorporó

en este Ramo 39 el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, derivado de la preocupación sobre la aplicación que a nivel estatal se realiza no sólo de los recursos del FAFEF, sino del Ramo 33 y del gasto reasignado. Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 adicionalmente a los destinos originarios de infraestructura y saneamiento financiero, se retomó el apoyo a los sistemas de pensiones y se adicionaron la modernización de catastros y de los sistemas locales de recaudación. Asimismo se eliminó del Ramo 39 FAFEF el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, el cual pasó a formar parte del presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación.

En los Presupuestos de Egresos de la Federación 2005 y 2006 se mantuvieron los mismos destinos, pero se adicionó la posibilidad de destinar el recurso al fortalecimiento de proyectos en educación, cultura, investigación científica y desarrollo de empresas y actividades de base tecnológica, así como para los sistemas de protección civil en las entidades federativas.

En el mes de marzo del 2006 se aprobó la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la que se dio carácter de permanente al Ramo General 39, eliminando la incertidumbre que año con año se presentaba en las negociaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, sobre su inclusión o no en el mismo. Sin embargo en el mes de diciembre del 2006 se dio un paso más al realizarse la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en la que se incorpora el FAFEF como un fondo adicional al Ramo 33 Aportaciones Federales, con esto se logra no sólo darle permanencia, sino que también se garantiza un monto de recursos al referenciar este fondo a un porcentaje de la recaudación federal participable. Aprovechando esta reforma, se incorpora como destino para los recursos del FAFEF la modernización de los registros públicos de la propiedad y el comercio locales, y para la educación pública siempre y cuando los recursos locales aportados para este rubro presenten incrementos reales.

La distribución de este nuevo fondo del Ramo 33 no responde a criterios de transparencia, ni de incentivo a la recaudación estatal, ya que se realiza conforme a la distribución de dicho Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior. Hoy en día los recursos de este fondo se destinan a inversión en infraestructura física; equipamiento de obras; infraestructura hidroagrícola; 3% gastos indirectos (estudios, supervisión obra); Saneamiento financiero; Saneamiento del sistema de pensiones; Modernización de Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio locales; Modernización de sistemas de recaudación locales; Fortalecimiento



de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; para los sistemas de protección civil de los Estados y del D.F; para apoyar la educación pública; para fondos constituidos por Estados y Municipios para apoyar proyectos de infraestructura concesionados o que combinen recursos públicos y privados.

En Diciembre de 2006 se reformó el artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal, permitiendo que el FAIS y FAFEF puedan afectarse para garantizar obligaciones o servir como fuente de pago de dichas obligaciones, para lo cual se requiere autorización de la legislatura local e inscripción ante la SHCP en Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. Estos financiamientos sólo se pueden destinar a los fines propios del FAIS y del FAFEF. La propia ley establece que el 25% será el máximo porcentaje de los recursos de estos fondos que podrá destinarse para servir las obligaciones.

ÁMBITO DE APLICACIÓN FEDERAL EN LA PRESUPUESTACIÓN, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP)

La LCF en su artículo 46 prevé que es responsabilidad del Gobierno Federal entregar los recursos que correspondan a cada Estado, de acuerdo a las fórmulas y criterios de distribución, por lo que corresponde a la SFP vigilar que dicha entrega se realice en tales términos, al contar con la facultad prevista en la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, correspondiente a *“Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores”*; es decir que corresponde a dicha Secretaría vigilar que la “presupuestación” o integración del Presupuesto se realice conforme a lo dispuesto por la LCF, así como que la entrega de los recursos a los estados se realice en los mismos términos. La participación de la SFP como órgano de control interno del Ejecutivo Federal en la integración del Ramo 33, se justifica por dos razones: 1) los recursos nunca dejan de ser federales; 2) el control presupuestario del Ramo 33 está a cargo de la SHCP.¹³ En este sentido, al corresponderle

¹³ El artículo 46 de la LCF establece las aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes; asimismo establece que deberán registrarlas como ingresos propios. Este último aspecto ha complicado la determinación del ámbito de competencia para la fiscalización del Ramo 33, ya que por un lado las aportaciones se registran como ingresos propios o locales, y por otro se consideran como recursos federales que tienen su origen en un ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias de las disposiciones en materia de presupuestación, la SFP debe vigilar que la SHCP en la administración del Ramo 33 observe las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente. Surgen así las siguientes preguntas: ¿qué abarca la administración del Ramo 33 que realiza la SHCP? ¿considera únicamente la entrega de los recursos a los estados y municipios? ¿acaso implica también el ejercicio de los recursos?; en el caso de otros ramos, la administración implica el ejercicio y aplicación de los recursos, ¿por qué el Ramo 33 es diferente?

La respuesta a esta última pregunta radica en que el Ramo 33 otorga recursos a los estados para que los ejerzan en un proceso de descentralización, a diferencia de los recursos provenientes del Ramo 28 Participaciones Federales que son considerados como recursos locales; por otro lado, surge una incongruencia e inconsistencia legal en la participación limitada de la SFP en el Ramo 33, ¿cómo es posible que recursos federales –como los del Ramo 33– administrados por una Secretaría, no puedan ser fiscalizados en su ejercicio y aplicación por el órgano de control interno del Ejecutivo –SFP?. Al respecto, la exposición de motivos de la iniciativa para la creación del Ramo 33 señala que *“el esfuerzo descentralizador no sería suficiente si en razón del origen federal de los recursos que originalmente constituyen tales fondos, su operación, manejo y supervisión se sujetara a disposiciones federales, anteponiéndolas a la legislación aplicable en cada entidad federativa y, en su caso, municipal.....los mismos serán administrados y ejercidos por los gobiernos de las propias entidades federativas y, en su caso, de los municipios, que los reciban, de acuerdo a la legislación que en cada uno de ellos resulte aplicable.”* En consecuencia, en la LCF se planteó que serían las propias autoridades locales de control y supervisión del ejercicio del gasto en cada entidad federativa, quienes tendrían la responsabilidad exclusiva de ejercer la vigilancia directa que corresponda a los ejecutores del gasto, a fin de constatar la correcta aplicación de los recursos recibidos, siendo también competentes para fincar, en caso de que procedan, las responsabilidades administrativas que conforme a su propia legislación sustantiva haya lugar.

El artículo 19 del PEF 98 en el primer año de vida del Ramo 33 hizo evidente la inconsistencia mencionada, ya que previó que *“El ejercicio de las erogaciones deberá apegarse a la distribución, condiciones y términos que establece el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y no podrán aplicarse para cubrir otras erogaciones con*



finés distintos a los que ahí se señalan. La administración de los recursos de este ramo estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual deberá coordinarse, en su caso, con las respectivas secretarías en cuyo sector se distribuyan las aportaciones federales, para llevar el seguimiento de dichos recursos; "es decir que reconocía la responsabilidad del Ejecutivo en el seguimiento y ejercicio de estos recursos federales, aspecto que fue eliminado en los subsecuentes decretos del PEF. Así, el PEF 98 estableció una disposición que fue más allá de la LCF, pero que era consistente con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente en aquella época, ya que obligaba a la SHCP y a las dependencias en cuyo sector se distribuían las aportaciones, a que realizaran un seguimiento en la aplicación de los recursos, mientras que la LCF prevé que el ejercicio lo realizarán los gobiernos estatales, ya que se trata de recursos que se transfieren a sus haciendas públicas; ¿qué implica realizar un seguimiento? ¿significa corresponsabilidad en el ejercicio? ¿significa involucrarse en la aplicación del recurso? ¿significa evaluar el impacto en las metas de los propios fondos? El PEF 98 pretendió precisar que corresponde a las dependencias dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos que para cada aportación se establecen, ya que su entrega está condicionada a ello; sino fuera así, entonces quien realizaría la evaluación de los avances en las metas de descentralización? A final de cuentas, estos recursos federalizados responden a programas federales que deben ser evaluados por la federación.

En este orden de ideas, es importante referir las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconocen incluso que los recursos correspondientes a las aportaciones federales, si bien ingresan a las haciendas estatales y municipales, no pierden el carácter federal, incluso las distingue claramente de las participaciones federales, al señalar que las participaciones y las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal (en el caso del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal, y del Fondo de Fortalecimiento Municipal), pero que sólo las primeras quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria previsto en el artículo 115 Constitucional (*Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, Diciembre de 2000 Tesis: P/J. 151/2000 Página: 1114 Materia: Constitucional Jurisprudencia.*)

Es así que podemos concluir que los recursos correspondientes a las aportaciones federales nunca pierden su carácter federal, y que en consecuencia las dependencias tienen la obligación de verificar que el gasto que realicen las entidades federativas y los municipios, cumpla con sus objetivos. Por lo que en todo caso, existirá

corresponsabilidad por parte de las dependencias federales y los gobiernos estatales. Es así que la SHCP es responsable de los logros o los fracasos en la administración de los recursos del Ramo 33. No se conocen publicaciones de evaluaciones, por parte de la SHCP, ni de la SEDESOL, SEP, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública, que son las secretarías de estado involucradas con los diversos fondos del Ramo 33.

La reciente reforma al artículo 134 Constitucional estableció que los tres órdenes de gobierno administren los recursos de que disponen con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. En este sentido, los gobiernos locales deberán promover la implantación de metodologías que permitan medir los resultados de la aplicación de los recursos que reciban de la Federación. En congruencia con esta reforma Constitucional, el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define que la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales se debe realizar a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias públicas independientes e imparciales. Asimismo, el artículo 85 fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que los recursos federales que ejerzan los gobiernos locales, deben ser evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 señalado. En el mismo sentido, las disposiciones contenidas en el artículo 49, fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal, se orientan a la evaluación de resultados del ejercicio de las aportaciones federales, en los términos establecidos en el artículo 110 mencionado, con lo que se resuelve la falta de regulación sobre la evaluación de las metas alcanzadas a través de la descentralización de recursos.

ÁMBITO DE APLICACIÓN FEDERAL EN LA FISCALIZACIÓN, AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación considera como entidades fiscalizadas a las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales. En este sentido corresponde a la Auditoría Superior de la Federación coordinarse con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con la Auditoría en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales que por concepto de aportaciones reciban los estados y municipios.



Retomando las disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el PEF 2001 en su artículo 9 previó que la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y de conformidad con las disposiciones aplicables, podría fiscalizar los recursos correspondientes a las aportaciones federales, con la finalidad de determinar que el ejercicio del gasto se realizara con transparencia, eficiencia, eficacia y de manera exclusiva a los fines previstos en la LCF. Asimismo se reiteró en el PEF 2001 que para ello la Auditoría Superior de la Federación celebraría convenios con los respectivos órganos de vigilancia de las legislaturas de las entidades federativas, para coordinar las acciones para la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales. Conforme a lo anteriormente expuesto, no debe quedar duda de que las aportaciones federales en ningún momento pierden su naturaleza federal. Sin embargo, la regulación de la fiscalización en el PEF ha cambiado cada año, ya que en ocasiones se ha puesto énfasis en la coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, y en otros años como el 2003 se ha enfatizado la responsabilidad de las autoridades fiscalizadoras federales en la vigilancia de la aplicación no sólo de las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, sino también de la observancia de las disposiciones presupuestarias federales. Queda de manifiesto que los primeros años de vida del Ramo 33 no se aclaró a que nivel de gobierno le correspondía la vigilancia en la aplicación de estos recursos, y a partir del año 2001 se han presentado esfuerzos por definir anualmente los ámbitos de competencia en materia de vigilancia, cambiando año con año las señales en esta materia. Lo anterior demuestra la preocupación de la Federación en la aplicación de los recursos, así como la falta de claridad al respecto en la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece con precisión que la responsabilidad en la administración de los recursos federales recae en quien realice el gasto público, se trate de una autoridad federal, estatal o municipal.

NORMATIVIDAD ESTATAL PARA EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS DEL RAMO 33.

El marco jurídico en materia del Ramo 33 juega un papel importante para la administración eficiente de los fondos que componen este ramo. Cada entidad federativa tiene facultades para establecer su propio marco normativo del Ramo 33, así como sus propias instancias y métodos de fiscalización. Por lo tanto, es probable

que haya un alto grado de heterogeneidad en el tratamiento de los fondos en cada estado. La LCF en su capítulo V correspondiente a Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios es la que regula a nivel federal el destino y la distribución de los recursos del Ramo 33. Dicha legislación federal regula la coordinación que debe existir entre la federación y las entidades federativas, por otro lado, la coordinación entre cada entidad federativa y sus respectivos municipios se encuentra regulada en las leyes de Coordinación Fiscal estatales, las que contienen la normatividad básica para sistematizar la entrega de los recursos por parte de los gobiernos estatales a los gobiernos municipales, es por ello que resulta muy importante analizar el contenido de estas legislaciones. En primer lugar se considera importante conocer si las legislaciones estatales reconocen los ingresos provenientes del Ramo 33, como un tema de coordinación fiscal con sus municipios. En principio, se esperaría que todas las entidades federativas incorporaran en su legislación de coordinación fiscal este Ramo 33 tan relevante por las políticas sociales que impulsa, así como por la cuantía de recursos que ministra a los municipios y por la estrecha coordinación que se requiere para su adecuado ejercicio y comprobación del gasto a la Federación.

Respecto a la entrega de los recursos por parte de las entidades federativas, existen algunos casos en que están previstas las fechas en que se deben entregar a los municipios sus aportaciones, disposición que representa un enorme beneficio para los gobiernos locales, ya que se tiene la posibilidad de planear sus obras y acciones con oportunidad. Además, se limita a los gobiernos estatales para evitar que demoren en la entrega de los recursos pertenecientes a los municipios, ya que los gobiernos estatales tienen la tentación de obtener intereses generados por el retraso en la entrega de los recursos a los municipios. Esta es una de las disposiciones que se considera más relevante en materia de transparencia en el manejo de los recursos del Ramo 33 por parte de los gobiernos estatales, ya que al existir calendarios con montos y fechas de entrega, se reduce la discrecionalidad y el manejo político de los gobernadores sobre estos recursos.

La legislación de coordinación fiscal estatal en la mayoría de los estados presenta una omisión sobre el Ramo 33 y, en muchos casos, un gran desconocimiento sobre la naturaleza de estos recursos federales. En sentido estricto, la salida de recurso de la hacienda estatal se debe considerar como gasto público estatal, por ello debiera estar regulado en las leyes estatales de presupuesto; se considera que en los casos en que no aplica la ley estatal de presupuesto a los municipios, existe una gran carencia



de normatividad para regular el gasto que realiza el gobierno estatal al momento de entregar el recurso al municipio, a menos que no registre esa entidad federativa el Ramo 33 como ingreso y gasto público. En el caso de que los gobiernos estatales registren en su ley de ingresos los recursos provenientes de los fondos de aportaciones del Ramo 33, entonces necesariamente tienen que registrar la salida de ese recurso en su presupuesto al momento de ser entregado a los municipios, y en ese sentido, debieran existir disposiciones que regulen dichas erogaciones. Por lo tanto, solo se justificaría su ausencia de registro como gasto, en los casos en que tampoco se registrara como ingreso, pero ¿pueden quedar sin registro como ingreso montos tan relevantes para los gobiernos estatales? Existe la hipótesis de que los gobiernos estatales entregan el recurso al municipio sin recibir información sobre el destino de los recursos; por ello, considerando que los Municipios reciben el recurso del Ramo 33 por conducto de los gobiernos estatales, es relevante diagnosticar a través de las leyes estatales de presupuesto las obligaciones que en su caso, pudieran existir para que los municipios informen al Congreso Estatal o al Ejecutivo Estatal el ejercicio presupuestal del Ramo 33. El que se contemplen disposiciones que obliguen a los municipios a rendir este tipo de información, reflejaría por un lado transparencia sobre la aplicación última que del Ramo 33 realicen los municipios. Y por otro, representaría el seguimiento que los gobiernos estatales realizan sobre los recursos que entregan del Ramo 33.

MEJORES PRÁCTICAS

Entre las leyes estatales que presentan avances en materia de transparencia y fiscalización se encuentran los siguientes casos:

- La ley de Morelos, que prevé que los Gobiernos Estatales entreguen a los municipios el FAISM y FORTAMUN dentro de los 5 días de recibidos los recursos por parte de la federación; así como que el retraso en la entrega de los recursos genera intereses. Esta es una excelente medida para evitar la obtención de intereses que se genera por parte de las Secretarías de Finanzas Estatales, en beneficio de la hacienda estatal, por demorar la entrega de los recursos de Ramo 33 hacia los municipios.

- Las leyes de Oaxaca, Puebla y de Quintana Roo establecen que no sólo en el caso del FAISM, sino también para el caso del FORTAMUN los municipios deben informar a los habitantes sobre las obras y montos que apliquen, así como sobre los resultados alcanzados al final del ejercicio, otorgando con esto transparencia hacia la población.
- La ley de Puebla indica que el Estado podrá convenir con los municipios, destinar el 2% del FAISM o del FORTAMUN para el control y vigilancia de los mismos, disposición que garantiza contar con recursos para financiar las tareas de fiscalización del Ramo 33. Asimismo, los municipios que no cuenten con la capacidad e infraestructura administrativa para aplicar los recursos, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de la aplicación de los recursos.
- La ley de Quintana Roo se destaca por establecer la obligación de la Secretaría Estatal de Desarrollo Social de calcular la distribución del FAISM y de publicarla en el periódico oficial del Estado. Asimismo, prevé la creación de un Comité de Planeación para el Desarrollo Institucional, responsable de vigilar el destino de los recursos del FAISM y de que se cumpla con las obligaciones de transparencia. Finalmente, establece una coordinación entre Ejecutivo Estatal (a través de la Unidad de Programas Coordinados Federación-Estado) y Legislativo Estatal (a través de la Contaduría Mayor de Hacienda) para vigilar la correcta aplicación de los recursos.
- Las leyes de Oaxaca, Puebla y de Quintana Roo establecen que no sólo en el caso del FAISM, sino también para el caso del FORTAMUN los municipios deben informar a los habitantes sobre las obras y montos que apliquen, así como sobre los resultados alcanzados al final del ejercicio, otorgando con esto transparencia hacia la población.
- La ley de Puebla indica que el Estado podrá convenir con los municipios, destinar el 2% del FAISM o del FORTAMUN para el control y vigilancia de los mismos, disposición que garantiza contar con recursos para financiar las tareas de fiscalización del Ramo 33. Asimismo, los municipios que no cuenten con la capacidad e infraestructura administrativa para aplicar los recursos, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de la aplicación de los recursos.



- En el caso de Durango se prevé que los funcionarios de los municipios serán responsables de cualquier daño a la hacienda pública. Asimismo, se prevé la responsabilidad solidaria de los particulares que hayan participado. Es importante considerar la mención expresa y clara que dicha legislación hace respecto a la responsabilidad de los funcionarios municipales sobre el daño a la hacienda pública.
- En el caso de Michoacán se establece que cuando los ayuntamientos reciban recursos provenientes de fuente estatal o federal destinados a un fin específico deberán controlar su ejercicio en una cuenta bancaria específica. Esta se considera una disposición muy adecuada y de gran utilidad para la fiscalización de los recursos, toda vez que la mayoría de los municipios mezclan los recursos provenientes del Ramo 33 con sus recursos propios, lo que afecta el seguimiento y sobre todo la fiscalización y evaluación de los fondos de aportaciones federales y sus metas.
- En el caso de Sinaloa la ley indica que el Proyecto de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Estatal presente al Congreso del Estado contendrá la información clasificada por la aplicación y distribución de recursos federalizados, disposición que facilita y transparenta la entrega de recursos a los municipios.

CONCLUSIONES

El Ramo 33 representó un avance importante del federalismo en México, que contribuyó a ampliar la oferta de bienes y servicios públicos a través de la acción directa de los gobiernos estatales y municipales.

Aunque la descentralización de recursos generada por el Ramo 33 ha sido importante, los criterios y fórmulas de distribución son cuestionables y en algunos casos poco transparentes y aún discrecionales.

Los estados y municipios bajo el esquema existente se encuentran recibiendo recursos federales lo que los ha desincentivado para mejorar sus niveles de recaudación.

En la revisión del Ramo 33 se debe establecer un mecanismo que devuelva funciones

a los estados, con su correspondiente fuente de ingresos que otorgue sustentabilidad e independencia financiera suficiente para atender las funciones descentralizadas.

Se debe establecer compromisos precisos por parte de los estados y los municipios para actualizar sus marcos jurídicos e institucionales en materia de planeación, presupuesto, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, como condición para la recepción de los recursos federales. Lo anterior, debido a que se ha identificado por ejemplo que la mayoría de las legislaciones estatales de presupuesto no contemplan como gasto público a las asignaciones del Ramo 33, a pesar de ser erogaciones importantes que se realizan con cargo al presupuesto de las entidades federativas. En algunos casos¹⁴ ello se debe a que las leyes de presupuesto se aprobaron antes de la creación del Ramo 33 y aún no han sido actualizadas. Esto cobra más relevancia si consideramos que muchas Leyes de Coordinación Fiscal omiten también el tema de las aportaciones federales. De esta manera, existen entidades federativas que no consideran en sus leyes el Ramo 33, ni como tema de coordinación fiscal, ni como tema de gasto público estatal!. En general, las leyes de presupuesto son muy pobres en su tratamiento de los recursos provenientes del Ramo 33 y no reconocen la naturaleza federal de los mismos, lo que ha generado que las autoridades municipales incluso los reconozcan como recursos estatales, distorsionando con ello la naturaleza de dichos recursos y en consecuencia afectando la transparencia en su aplicación.

¹⁴ Baja California; Campeche, Coahuila, Durango, Morelos y Yucatán





MUNICIPIOS DE USOS Y COSTUMBRES. NATURALEZA Y FORMAS DE GESTIÓN. EL CASO DE ALTZAYANCA, TLAXCALA

Fernando Díaz Pérez ¹

Jehinnin toaltepemayo
Melahuak timolochojtivi
Tiknike timatiske
Tlen tejuan totichpovi

Tejuan se maweyeneki
Ika to mecehultajtol
Nonijki tomacahuatlaken
Cimo tiknike mopololovi

Tomacehual tlajtol²
Esteban Zepactle Xocua

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos interesantes de la globalización es el cuestionamiento del Estado-Nación como la forma política organizativa de la sociedad contemporánea y la aparición, reivindicación de otras formas subnacionales y/o regionales que estaban debajo de él. Asistimos entonces a la partición, desaparición de algunas formas estatales para dar paso a otras que tienen como referencia identidades étnicas negadas o suprimidas, la ex Unión Soviética, Yugoslavia o Checoslovaquia, son alguno ejemplos, pero existen también los valones y flamencos en Bélgica, país vasco en España y Francia, así como los Kurdos en Turquía por señalar algunos. En América Latina este proceso, si bien o no esta fuerza, se compone de las reivindicaciones de los pueblos originarios, que en México tiene su momento álgido después de la rebelión zapatista en Chiapas. Posteriormente hay una reconsideración hacia sus formas organizativas, los llamados “usos y costumbres” que se instalan dentro de la organización política del estado mexicano: el municipio.

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato, dipf71@hotmail.com

² En nuestra comunidad/ de verdad nos reunimos/ para saber/ lo que valemos// Nosotros nos enorgullecemos/ de nuestra lengua indígena/ y así también de nuestro traje tradicional/ no queremos que se pierda nuestra tradición.
Nuestra lengua indígena.



El presente trabajo busca explorar algunas interrogantes que plantea la existencia del municipio y los “usos y costumbres” como forma organizativa de los pueblos originarios, los sincretismos entre ellos, su evolución y el análisis de un caso concreto. Para ello se divide en tres; la primera, busca aclarar el concepto “usos y costumbres” y la forma en que es utilizado en el marco normativo y en la práctica, donde abundan los “abusos y costumbres”, así como la su vinculación con la gestión en términos del “buen gobierno” de comunidades y municipios. En la segunda parte se examina la evolución del municipio indígena buscando polemizar algunos mitos que han permanecido en su concepción, finalmente en la tercera se analiza la gestión de uno de los últimos municipios de usos y costumbres en el estado de Tlaxcala.

LOS “USOS Y COSTUMBRES” Y LA GESTIÓN EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

La población indígena de nuestro país representa el 6.59%³ de la población total, con casos como los estados de Yucatán y Oaxaca que superan el 50%, mientras que en los de Quintana Roo, Chiapas, Campeche e Hidalgo representan de entre el 49% al 25% y en Puebla, Guerrero, Veracruz, San Luis Potosí y Nayarit del 24% al 10% de la población total. Por lo respecta a la realidad municipal, con datos del año 2000, “existían en México 2,443 municipios de los cuales 2,413 contaban con hablantes de lenguas indígenas, 601 tenían 30% y más de población de habla indígena y 346 contaban con 70% o más de población de habla indígena”.⁴ Sin embargo, su situación es diferente al resto de la población, ya que según el Banco Mundial:

ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre... durante la última década continúan sufriendo altos niveles de pobreza, menor educación y mayor incidencia de enfermedades y discriminación... En México, la incidencia de la pobreza extrema en 2002 era 4.5 veces mayor en las municipalidades predominantemente indígenas en comparación con las no indígenas;⁵

y a pesar, también, de una importante reforma constitucional (2001) que establece la composición pluricultural de la nación basada en los pueblos que habitaban el territorio antes de la colonización europea y en materia de derechos y cultura indígena.

³ De acuerdo con el XIII Censo de Población y Vivienda 2010, 6'913,362 personas hablantes de una lengua indígena, pero su número real está sujeto a debate por los no hablantes que se consideran indígenas desde un punto de vista de la cultura y a partir de sus formas de reproducción social.

⁴ Osegueda Cruz, Alfonso, Municipios y Pueblos Indios. El camino común del municipalismo y el movimiento indígena, CESEM-Fundación Ford, México, 2009. pp11.

⁵ Banco Mundial; Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004. <http://siteresources.worldbank.org> 7 de julio de 2011.

Buena parte de la reforma enfatiza el reconocimiento del Estado mexicano hacia sus formas de organización, la libre determinación y la autonomía para aplicar sus fórmulas internas de decisión y organización, así como la aplicación de sus sistemas normativos para la regulación de conflictos, normas y procedimientos tradicionales. En otras palabras la utilización de los llamados “usos y costumbres”, como derecho consuetudinario, para la gestión. Sin embargo, en la propia reforma no hay una definición que le de precisión y alcance al término “usos y costumbres”, por lo que esta tarea quedaría pendiente en la reglamentación de la reforma o en las leyes estatales. Pero una revisión somera de algunas leyes estatales sobre derecho y cultura indígena deja, todavía, una interrogante sobre el concepto.

En el caso de la legislación chiapaneca,⁶ no hay una definición; mientras que en caso de Baja California⁷ en el artículo 4, fracción X dice: “Base fundamental de los sistemas normativos internos y que constituyen los rasgos característicos de cada pueblo indígena”; en el caso del estado de Nayarit,⁸ el concepto si bien se utiliza para definir comunidad indígena, autonomía, sistemas normativos, no tiene una definición propia. En el caso del Estado de México⁹ el artículo 5, fracción X dice: “Base fundamental de los sistemas normativos internos y que constituye el rasgo característico que los individualiza”, idéntica leyenda para el caso de la normatividad del estado de Puebla¹⁰ solo que cambia su ubicación, artículo 4, fracción XIII. Quizá una de las excepciones a esta indefinición sea, Oaxaca, donde existen 16 grupos étnicos repartidos en 2,563 localidades; de los 570 municipios del estado, 418 se rigen por el sistema de “usos y costumbres”¹¹ definido desde la constitución estatal.

Quizá sea por esta falta de consistencia en la definición en los marcos normativos que los “usos y costumbres” se prestan con bastante frecuencia al abuso. Tal es el caso de Eufrosina Cruz Mendoza de Santa María Quiogonali, Evic Julián Estada de San Juan Lalana y Thelma Adriana Chávez CHontelco de Ejutla, quienes no pudieron asumir la Presidencia de sus respectivos municipios al ser mujeres e ir en contra la tradición,¹²

⁶ Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIAPAS/Leyes/CHIALEY10.pdf> 10 de julio de 2011.

⁷ Ley de derechos y cultura indígena del estado de Baja California <http://www.tijuana.gob.mx/Leyes/pdf2011/leyes/Leyindigena.pdf> 10 de julio de 2011.

⁸ Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit http://www.conapred.org.mx/redes/leyes/ley_de_derechos_y_cultura_indigena1_NAY.pdf 10 de julio de 2011.

⁹ Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Leyes/MEXLEY06.pdf> 10 de julio de 2011.

¹⁰ Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla <http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal.php?liberado=si&edo=21> 10 de julio de 2011.

¹¹ El artículo 25 de la constitución local reconoce “tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas en la elección de sus ayuntamientos”.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Oaxaca/wo24326.pdf>, 28 de marzo de 2011.

¹² <http://www.eluniversal.com.mx/estados/80868.html> 10 de julio de 2011.



otra cara de los usos y costumbres. Un caso más es la persecución que sufren miembros de una comunidad cuando cambian de religión, diferente a la que señalan los “usos y costumbres”;¹³ la negación de los servicios públicos¹⁴ o las prácticas nocivas que dan como resultado otras clases de abuso¹⁵ que raya en lo criminal.

Efectivamente, hay una gran dificultad para construir una definición suficiente para los “usos y costumbres”, sobre todo por la gran cantidad de prácticas entre los diferentes grupos que hay en el país¹⁶, la evolución de éstas a lo largo del tiempo¹⁷ y la incorporación de nuevos grupos a lo largo de la historia. Avila y Garrabot vinculan los “usos y costumbres” con “la organización jerárquica, civil, social, política y religiosa que, hasta el día hoy, permanece en muchas de las comunidades indígenas ubicadas en algunos lugares de México”.¹⁸ Vázquez señala que están referidos a “sistemas normativos internos e instituciones tradicionales que rigen diversos aspectos de su vida desde tiempos muy remotos”.¹⁹ Mientras que González los ubica en un contexto de resistencia centrado en las comunidades, “la tradición indígena comunitaria, merced de la cual los pueblos han preservado sus identidades culturales y en la cual han basado su resistencia histórica, puede ser el núcleo a partir de la cual se pueden generar condiciones para aplicar nuevas estrategias de desarrollo y adoptar mecanismos de articulación y vinculación entre la costumbre indígena y la sociedad no indígena”.²⁰

¹³ “Desde hace más de 40 días, nueve familias cristianas evangélicas y una de la Asociación Religiosa Testigos de Jehová, fueron privadas del suministro de agua potable, así como de energía eléctrica, luego de que se negaran a cooperar para las fiestas patronales de la localidad... La constante violación de las garantías individuales de cristianos evangélicos es cada vez más frecuente, sobre todo en zonas indígenas, al amparo de los llamados “usos y costumbres”, sin que las autoridades sigan sin garantizar la libertad de culto en México”. <http://www.noticiacristiana.com/persecuciones/2008/03/encarcelan-a-campesino-de-chiapas-por-no-ser-catolico.html> 10 de julio de 2011.

¹⁴ “Amparados en los usos y costumbres indígenas de la comunidad de Temango municipio de Tlanchinol, Hidalgo, impidieron el sepelio de un infante de tan sólo cinco meses, al argumentar que sus padres no han contribuido a las faenas y cooperaciones que se exigen en la comunidad”. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/723357.html>. “Por acuerdo comunitario, católicos tradicionalistas de la comunidad Los Pozos, municipio de Huixtán, Chiapas, suspendieron la entrega de despensas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) a 16 niños cuyos padres profesan la religión evangélica en represalia porque los evangélicos iniciaron los problemas por diferencias religiosas en Los Pozos. Además, hace unas semanas destruyeron una tubería de agua potable para dejar a los evangélicos sin servicio y hasta hoy siguen sin ella. En Los Pozos, 13 de las 215 familias profesan la religión evangélica desde hace ocho años y por ello los católicos les imponen acuerdos por mayoría”. <http://boards5.melodysoft.com/DebatesReligion/persecucion-a-los-cristianos-en-mexico-860.html> 10 de julio de 2011.

¹⁵ “... en algunas culturas indígenas de la costa sur del Pacífico mexicano se cruzan los usos y costumbres indígenas con el cruel abuso a menores de edad, especialmente niñas... Esto ocurre en especial en la comunidad chamula, que habita en Chiapas, donde se realizan cultos, después de beber poch, un aguardiente, en los que se involucran niños”. <http://citius64.blogspot.com/2008/07/usoscostumbres-indigenas-y-abuso-sexual.html> 10 de julio de 2011.

¹⁶ 85 lenguas, pertenecientes a otros tantos grupos étnicos. La población Indígena en México, INEGI, México, 2004.

¹⁷ La última forma en que ha evolucionado la organización indígena en México son los municipios rebeldes zapatistas y sus Juntas de Buen Gobierno.

¹⁸ Ávila Jaques, Carmen y Garrabot Arenas, Mariana; “Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres” en Revista Confines, Vol. 5, Núm. 9, enero-mayo, 2009, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, p. 170.

¹⁹ Vázquez, Antonio, Apuntes Municipalistas, Tequio Jurídico-Educa-Campo Oaxaca-CESEM, varios números. México, 2009, p. 35

²⁰ González Sarabia Calderón, Dolores, Pueblos indígenas y municipio. Agenda de la Reforma Municipal en México, CESEM-IIS-UNAM-CIDE, México, 2000.

Por otra parte Clarke construye una definición a partir del significado de la práctica para el grupo, “es una expresión indígena, colectiva, cultural y material, la cuál impone compartir el idioma, la tierra, la asamblea masculina, el cargo, la fiesta y el tequio. Esta característica indígena está basada y expresada en el nivel comunitario, no delimitada por un idioma o un grupo étnico”.²¹

Una de las primeras acotaciones que podemos hacer respecto a los “usos y costumbres” es la mezcla sincrética entre lo cívico y lo religioso que aparece en la mayoría de las prácticas de los grupos, a la vez que se tiene un cargo y una representación hay también una responsabilidad religiosa a fin de resguardar una imagen o costear la fiesta, tradición conocida como la mayordomía. La expresión política concreta de los “usos y costumbres” es el sistema de cargos jerarquizados dentro de la organización comunitaria y/o municipal, dichos cargos no cuentan con mayor retribución que el reconocimiento y respeto ganado por ocupante y los miembros de su familia, veneno de futuros funcionarios comunitarios. La cúspide del sistema se encuentra ocupada por individuos que, generalmente, son llamados “principales”, y por lo tanto, miembros del “consejo de ancianos”;²² pero que han transitado a lo largo de su vida por los diferentes puestos comenzando jóvenes en los lugares más modestos y humildes dentro de la jerarquía,²³ mismos que requieren esfuerzo físico, faena, tequio, jornal o topil (policía), su lugar dentro de la comunidad se gana con el tiempo y mucho trabajo.

²¹ Clarke, C. Class, Ethnicity, and Community in Southern Mexico, Oaxaca's Peasantries, Oxford University Press, New York, 2000, p. 168.

²² Para los tarahumaras la mayor jerarquía en su “estructura la ocupa el “siríame” o gobernador, quien tiene jurisdicción sobre todas las rancherías que forman un pueblo. Los siríames son elegidos por consenso y de manera pública, por hombres y mujeres, en una asamblea que tiene lugar generalmente en Semana Santa... El cargo de siríame es casi siempre ocupado por un hombre, aunque no hay regla que excluya a la mujer. Tiene que tener varias características: ser maduro, honesto, trabajador, buen orador, tranquilo cuando bebe tesgüino. Los siríames no reciben ninguna remuneración, pero sí el reconocimiento por su labor. Tienen muchas obligaciones, entre ellas la de organizar varias tesgüinadas al año, carreras de bola, asambleas para discutir la construcción de obras, organizar el trabajo colectivo, dar buenos consejos, repartir herencias, juzgar, dirigir el sermón dominical. Todo con el propósito de mantener el orden social y la convivencia armónica. Su símbolo de mando es un bastón llamado disora, con el que siempre está presente. Si no cumple, la comunidad lo puede juzgar, castigar y deponer. Pero en general los tarahumaras acatan totalmente las decisiones del siríame. El caso de los yaquis “La organización política es muy sencilla. Cada uno de los ocho pueblos tiene un “cobanáhuac” o gobernador, elegido por un año por los hombres y mujeres de su comunidad. (Las mujeres tienen voz y voto, pero no pueden ser electas a cargos públicos.)... Junto con el gobernador se nombran cuatro ayudantes, designados con el nombre de segundo, tercero, cuarto y quinto gobernador. Forman una especie de gabinete de ministros sin cartera. Sus insignias son distintas: el primer gobernador lleva un bastón de 75 centímetros de alto, con puño de plata y regatón de hierro; el segundo, tercer y cuarto gobernador llevan bastones más pequeños; el quinto gobernador, por último, encargado de imponer la justicia, lleva un látigo de cuero enrollado en la cintura. El 1 de enero, los gobernadores se dirigen a la iglesia, donde dejan frente al altar los símbolos de la autoridad: sus bastones. El pueblo permanece entonces una semana sin autoridades. El 6 de enero, los gobernadores electos van a su vez a la iglesia, suben al altar y con admirable compostura toman los bastones que dejaron sus antecesores para constituirse en las nuevas autoridades. El gobernador dura sólo un año en su cargo. Tiene muchas y muy variadas funciones, de carácter ejecutivo, legislativo, judicial, social y religioso. Una de sus principales funciones es presidir el consejo de ancianos -o de “principales”- que se reúne, a veces durante semanas enteras, a discutir los problemas de la comunidad. Este consejo está constituido por gente de edad que ha ejercido ya el cargo de gobernador. A veces se le conoce con el nombre de “pueblo”, y su autoridad es vitalicia.” Para los huicholes “El gobernador -o “tatohuani”, en huichol- es la principal autoridad tradicional. Es electo cada año, no por la comunidad entera, sino por los gobernadores anteriores y por los sabios ancianos de la comunidad (los “kawiteros”). Los kawiteros acuden en septiembre a los adoratorios del sol para imaginar quiénes serían las personas idóneas para ocupar el cargo de gobernador. En octubre se reúnen con los viejos de la comunidad y, junto con las autoridades salientes, escogen a las personas más aptas para sustituirlas. Entonces las llaman y las convencen con brindis y sermones -a veces también las amenazan- para



Otro elemento importante en la práctica de los “usos y costumbres” es la asamblea, donde se toman las decisiones del pueblo, en algunos casos se eligen los representantes y las mayordomías, se solucionan los conflictos y a decir de Avila y Garrabot “se asemejan a la idea original de una democracia (no perfecta pero perfectible) y la más pura idea de república, donde los ciudadanos participan activamente en el gobierno y éste es parte de la gente, sin haber, al parecer, agentes monopolizadores o sólo la élite. En teoría, los ciudadanos tienen cuentas claras para que no impere la corrupción y no haya divisiones ideológicas, pues no existe el sistema de partidos ni votación secreta, los nombramientos y las decisiones son a mano alzada y a viva voz teniendo como criterio base el trabajo a favor de la comunidad y su trayectoria en otros cargos y encomiendas.”²⁴

Con esta estructura y pautas de gobierno, parecería que los municipios indígenas se encuentran en una de las mejores situaciones para llevar adelante un “buen gobierno”, pero hasta este término tiene una acepción diferente. Mientras que para la sociedad no indígena se vincula a la gestión de los asuntos públicos, para la indígena tiene una fuerte carga de salvaguardia producto de una lucha de resistencia, como veremos más adelante.

La gestión como actividad institucional de los gobiernos municipales, indígenas o no, tiene una importancia central en la construcción buenos gobiernos. Anaya comenta que la gestión está referida a “toda actividad que tenga relación con los intereses comunes de la localidad, así como con las necesidades públicas políticamente definidas.

que acepten sus nuevos cargos. Las nuevas autoridades asumen sus nuevos cargos el 1 de enero, en medio de celebraciones que duran toda la semana. Después acuden a las oficinas del municipio para que su nombramiento les sea avalado por las autoridades constitucionales. El gobernador debe ser conocedor de las tradiciones y solvente en lo económico, y debe hablar con elocuencia, saber escuchar y tener un carácter accesible. Su labor más importante es velar por la tranquilidad de la comunidad, resolver los conflictos, sancionar las faltas, aconsejar al pueblo, encabezar las fiestas religiosas y organizar el trabajo comunitario. No recibe ningún sueldo y por lo general, al tener que descuidar sus propias actividades en la milpa, al final de su mandato sale más pobre de lo que era cuando entró. Siempre se le ve con una vara que, no sólo representa, sino que “es” la autoridad” (Aguirre, 1994, 67, 70, 91).

²³ En el caso de los tarahumaras, “abajo del siríame se encuentran dos autoridades más: el “warula” (o teniente) y los “sontasi” (o soldados). El warula es el segundo en importancia después del siríame, auxiliar y consejero de éste. Pueden ser varios warulas. Su elección depende del siríame, quien siempre se rodea de él -o de ellos- en los actos de su gobierno. Los sontasi, en cambio, son por lo general hombres jóvenes que empiezan a participar en la vida de la comunidad y cumplen la función de la policía”. Los ayudantes dentro de los yaquis son los gobernadores segundo, tercero, cuarto y quinto, ver nota 17. Para los huicholes después del gobernador “Le sigue en importancia el alcalde (o “artkariti”) que se sienta a la derecha del gobernador durante las sesiones de gobierno para poder asistirlo en las discusiones. El alcalde tiene algunas otras facultades, entre ellas la de sustituir al gobernador en ausencia de éste. Junto a ellos dos se encuentra, en tercer lugar, el capitán (o “kapitani”). Su principal función es dirigir la policía de la comunidad. Durante las fiestas y los rituales, por ejemplo, tiene que desarmar a los portadores de cuchillos, machetes y pistolas. En la escala más baja de la autoridad están los “topiles”. Son los auxiliares de los capitanes en sus funciones de policía, pero realizan además otras tareas, como la de llevar mensajes a los pueblos o acarrear a la gente a las festividades religiosas. Los topiles son siempre los más jóvenes y tienen que pasar por esa dura prueba para poder acceder a puestos más altos. Se distinguen por llevar una cuerda alrededor de la cintura, con lo cual amarran a los delincuentes. Cabe mencionar, en fin, a las mujeres llamadas “tenanchi”, mujeres viudas que realizan el aseo en la oficina del gobernador y que son a veces también cocineras y concubinas” (Aguirre, 1994, 67, 70, 91).

²⁴ Op. cit., p. 71.

Se les denominan funciones sustantivas del ayuntamiento y están relacionadas con: servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, trabajo comunitario, así como con la atención de los intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales, para propiciar la cooperación social en el territorio municipal”.²⁵

Por su parte Sánchez (2002) propone una definición de gestión relacionada con la administración pública en tanto parte más dinámica y orientada a la acción: “el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la organización pública, como en el exterior mediante la interacción con otras organizaciones gubernamentales” o no.²⁶ Mientras que Uvalle plantea diferentes alcances para el término gestión: “Se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. El gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad de la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público en la búsqueda de una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida a favor de los individuos, grupos y regiones. En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno, Permite cubrir necesidades económicas, políticas y sociales, así como atender los procesos de cambio y democratización del poder. Por último la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial de lugar a una nueva configuración del Estado.”²⁷

Entonces, se puede identificar a la gestión dentro del conjunto de acciones que son llevadas a cabo por parte de los gobiernos locales, aquellas que tienden a buscar el desarrollo, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Es en este sentido que Ziccardi propone como tareas mínimas que debe llevar a cabo un gobierno local las siguientes: La promoción del desarrollo económico, el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, la preservación de la identidad cultural y étnica, la conservación del patrimonio histórico, el suministro de los servicios públicos básicos, y la promoción de la participación ciudadana.²⁸ Finalmente Díaz establece

²⁵ Anaya Cadena, Vicente, Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Gobierno del Estado de Tlaxcala-CNCP y AP A.C., México 1995, p. 188.

²⁶ Sánchez González, José Juan, Gestión Pública y Governance, IAPEM, México, 2002.

²⁷ Uvalle Berrones, Ricardo; Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, IAPEM, México, 1997, pp. 52 y 53.

²⁸ Ziccardi, Alicia, Municipio y Región. Agenda de la Reforma Municipal en México, CESEM-IIS-UNAM-CIDE, México 2000, p. 14.



un conjunto a acciones tomando en cuenta el listado anterior y diseño institucional de los municipios mexicanos: la prestación de los servicios públicos, promoción de la participación ciudadana, el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, el cuidado del patrimonio histórico y la preservación de la identidad cultural y étnica, la promoción del desarrollo económico y el desarrollo social. Este conjunto de acciones servirá de base para analizar el impacto de la gestión en la construcción de un buen gobierno y para la exposición del estudio de caso.²⁹

COMENTARIOS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LOS MUNICIPIOS DE USOS Y COSTUMBRES

Uno de los mitos más recurrentes en buena parte de los trabajos sobre la historia del municipio en general, y el municipio indígena en particular, es la pretendida continuidad o influencia entre las formas de gobierno precolombinas y el municipio novohispano. Cuando habría que analizar en primer lugar su contradicción y en segundo, la especificidad histórico-social de la construcción de los municipios mexicanos. Esta influencia y/o continuidad se da por descontado, ya no se reflexiona sobre ello, un ejemplo significativo es el argumento que arma la Suprema Corte para admitir las controversias constitucionales por parte de municipios. Se modifica el criterio histórico de no considerar al municipio como un poder público, sino como un organismo descentralizado por región;³⁰ por otro, basado en la existencia de poderes “originarios” y poderes “constituidos”, donde los municipios participan en el poder de “manera originaria”, toda vez que, existen previamente a la constitución de la Federación y las entidades federativas, con base en esto, el ayuntamiento es considerado un “verdadero poder” por lo que está “plenamente calificado para ser parte de controversias constitucionales”.³¹ Aún cuando la organización comunitaria, indígena, es todavía más antigua y no se toma en cuenta.

²⁹ Díaz Pérez, Fernando; “Federalismo y municipio. Aportes a un debate” en De la Rosa Pérez, Alfredo (coord.); Una visión global del México actual. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, 2010, p. 176.

³⁰ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art3.htm>, 2 de mayo de 2011.

³¹ Pérez Correa, Fernando; Temas del Federalismo. ¿De la centralización a la Fragmentación? FCPyS-UNAM, México, 2003, pp. 34.

De todas las distintas formas de gobierno precolombino,³² una de las más populares que ha llegado hasta nosotros es el calpulli, o barrio para los españoles, que es una forma compleja de organización social que evoluciona desde los clanes familiares, pasando por la especialización artesanal o profesional hasta convertirse en la unidad organizativa de la ciudad-estado, México-Tenochtitlán. A esta forma organizativa le correspondían diversas funciones como la distribución de la tierra cultivable, el funcionamiento de escuelas, el mantenimiento de la infraestructura urbana, entre otras. La máxima autoridad era el consejo de ancianos, cabezas de familias ligadas entre sí por herencia patriarcal o matriarcal, que elegía a los funcionarios del calpulli: el teachcauh, pariente mayor, en cargo de la administración, el producto de las tierras, el trabajo en comunidad, el orden, la justicia y el culto religioso; el tecuhtli, señor o abuelo, jefe militar del calpulli, encargado de la educación militar de los jóvenes; los tequitlatos, encargados de dirigir las faenas de la comunidad; calpizques, recaudadores de tributo; tlayacanques, cuadrilleros; sacerdotes y médicos hechiceros; topiles, policías y tlacuilos; pintores de jeroglíficos.

La conquista de México, y por lo tanto el primer intento de destrucción del mundo indígena, tuvo como elemento primigenio la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519.³³ Llama la atención que después de fundar la villa y nombrar alcaldes y regidores, se quemaran las ordenes que Córtes trajera de Cuba y se le nombra justicia mayor y capitán general. Adquiriendo facultades para llevar a cabo la conquista sin intermediarios y siempre actuando con pleno servicio a “sus majestades”.³⁴ El resto de esta historia es bastante conocida, la conquista de México, los siguientes municipios que se fundan son Tepeaca en Puebla y Coyoacán, primer municipio metropolitano. De esta manera el municipio, extremeño en la forma y castellano en derecho, se impone como forma de dominación a la población indígena, excluyendo por supuesto las formas indígenas de organización.

³² En un ensayo titulado “Caciques o consejos: dos concepciones de gobierno” Gudrun Lenkersdorf rescata el concepto de behetría (confusión o desorden) en acepción antigua de régimen comunitario de un pueblo y lo aplica a las formas de organización política de los pueblos indígenas, comunidades “donde se gobierna por consejo de muchos y... nadie a solas tenía el poder decisión”.

³³ http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/historia/relacion/1.html, 28 de marzo de 2011.

³⁴ “... estando todos ayuntados en nuestro cabildo, acordamos de escribir a vuestras majestades y les enviar todo el oro y plata y joyas que en esta tierra habemos habido, de más y allende de la quinta parte que de sus rentas y derechos reales les pertenece, y que con todo ello, por ser lo primero, sin quedar cosa alguna en nuestro poder, sirviésemos a vuestras reales altezas mostrando en esto la mucha voluntad que a su servicio tenemos, como hasta aquí lo habemos hecho con nuestras personas y haciendas...”

http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/historia/relacion/1.html, 28 de marzo de 2011.



Otro momento importante de la construcción del mito es la estructura de sociedad colonial, heterogénea y segregacionista política, racial y culturalmente desde el inicio. La necesidad de controlar a la población conquistada, las necesidades de defensa de la poca población española y la gran extensión territorial a cubrir fueron algunos factores que determinaron la separación económica, social y geográfica de la población en “repúblicas de indios” y “repúblicas de españoles” con estatutos jurídicos diferenciados, comunidades separadas relacionadas con base en marcos e instituciones detalladamente descritas.

Mientras que las “repúblicas de españoles” evolucionaron jurídicamente hacia las corregidurías, alcaldías mayores, claramente centralistas y ayuntamientos más vinculados a la vida comunal; las “repúblicas de Indios”, como organizaciones políticas de las comunidades indígenas, apenas y tenía reconocimiento, además de que fueron sometidos a un régimen de protección por parte de la Corona Española, medio respetando sus formas internas de gobierno, usos y costumbres, siempre y cuando no fueran en contra de la religión católica y las leyes españolas. En la práctica esto significó el descabezamiento de las comunidades que pertenecían a una comunidad política más amplia, el Imperio Tenochca y la sustitución por la Corona Española y sus intermediarios en el Nuevo Mundo bajo la imposición de los patrones hispanos; de forma parecida a las estrategias para la evangelización que tuvieron como elemento central la sustitución-mimetización de las divinidades precolombinas por las españolas.³⁵

Otra parte del mito está vinculado con el ejercicio de la autoridad, pues se considera que el “caciquismo”³⁶ tiene una raíz tradicional e indígena. Sin embargo, hay que recordar que las autoridades de la forma de organización social más compleja, el calpulli no eran individuales, sino grupales y los funcionarios eran generalmente electos, algunos de por vida, pero electos, de modo que la forma caciquil de ejercer la autoridad tuvo que ser externa.

³⁵ El ejemplo más característico es Guadalupe-Tonanzin. “...uno de estos está en México, donde está un montecillo que llaman Tepeacac y que los españoles llaman Tepequilla, y ahora se llama Nuestra Señora de Guadalupe. En este lugar tenían un templo dedicado a la madre de los dioses, que ellos llaman Tonantzin, que quiere decir nuestra madre. Allí hacían muchos sacrificios en honra de esta diosa, y venían a ella de muy lejanas tierras, de más de veinte leguas de todas las comarcas de México, y traían muchas ofrendas: venían hombres y mujeres y mozos y mozas a estas fiestas. Era grande el concurso de gente en estos días y todos decían ‘vamos a la fiesta de Tonantzin’; y ahora que está ahí edificada la iglesia de Nuestra Señora de Guadalupe, también la llaman Tonantzin, tomando ocasión de los predicadores que también la llaman Tonantzin. ...y vienen ahora a visitar a esta Tonantzin de muy lejos, tan lejos como de antes, la cual devoción también es sospechosa, porque en todas partes hay muchas iglesias de Nuestra Señora, y no van a ellas, y vienen de lejanas tierras a esta Tonantzin como antiguamente.” Fray Bernardino de Sahagún, *Historia general de las cosas de la Nueva España, 1540-1585*.

³⁶ Del conjunto de definiciones que podemos encontrar sobre el término una de las más completas es la siguiente: “un líder fuerte y autocrático en relación a los procesos políticos locales y regionales, cuya dominación es personal, informal y generalmente arbitraria, y que es ejercida mediante un núcleo central de familiares, pistoleros y dependientes y que se caracteriza por la amenaza y el ejercicio efectivo de la violencia..., la ilegalidad, el nombramiento y manipulación de las autoridades locales formales y, desde luego, el control de los recursos estratégicos más importantes, que bien pueden ser económicos, políticos o, incluso, culturales”. Meyer, Lorenzo; “Los caciques: Ayer, hoy ¿y mañana?”, en *Revista Letras Libres*. <http://www.letraslibres.com/index.php?art=6616>, 5 de mayo de 2011.

La palabra cacique es una corrupción de kassequa, vocablo arahuaco con que se denominaba a los jefes indígenas que encontró Colón en La Española en 1492. El término se llevó del Caribe al resto de las tierras conquistadas a nombre de la Corona española, pero también cruzó el Atlántico en el sentido inverso y se introdujo en el lenguaje político de la península ibérica.³⁷

En este sentido Osegueda, recuerda que el término cacique aparece por primera vez en la Cédula Real del 26 de febrero de 1538, donde quedaba prohibido el uso del título de “señor” para cualquier autoridad indígena debiéndoles llamar entonces “caciques”, con lo cual se busca homogeneizar la diversidad de formas de organización autóctona. Por otro lado mediante otro documento real se reconoce como legítima la sucesión por derecho hereditario sin importar otra, de modo que en adelante se toma como costumbre que los hijos hereden el cargo de sus padres.³⁸

Desde el comienzo la función del cacique fue la dominación y el control de los pueblos nativos, mientras que hacia arriba servían a los conquistadores, ya transformados en encomenderos, para recolectar los tributos y organizar los contingentes de trabajadores sin comprometer la estabilidad política y desentendiéndose de la problemática cotidiana de los pueblos y comunidades.

La hispanización de la ‘aristocracia’ indígena colocó a ésta en un lugar superior de las estructuras de gobierno local, sustituyendo el papel de los ancianos o indios cabezas. De hecho esta ‘aristocracia’ tuvo el privilegio de convertirse en la única electora de los municipios indígenas. Este esquema de poder caciquil-indígena subordinado al español, también tuvo a los negros y a los mestizos al margen y excluidos del poder.³⁹

Bajo este esquema de dominación-discriminación que destruye y sustituye el mundo por ellos construido y conocido, la población indígena encuentra un refugio para su sobrevivencia en la comunidad agraria, donde son reducidos a la calidad de comuneros tributarios. Pero también es donde se reconstruyen sus vínculos, fortaleciendo sus lazos económicos logrando mayor autosuficiencia y cohesionando el tejido social, aferrándose al carácter colectivo de la comunidad, donde esta era todo el individuo nada.⁴⁰ Entonces el papel central del municipio indígena es la administración

³⁷ Meyer, Lorenzo; “Los caciques: Ayer, hoy ¿y mañana?”, en Revista Letras Libres. <http://www.letraslibres.com/index.php?art=6616>, 5 de mayo de 2011.

³⁸ Osegueda Cruz, Alfonso, Municipios y Pueblos Indios. El camino común del municipalismo y el movimiento indígena. CESEM-Fundación Ford, México, 2009.

³⁹ Ídem. p 84.

⁴⁰ Semo, Enrique; “Conquista y Colonia” en Semo, Enrique (coord.) México, un pueblo en la historia. Vol. 1, 2ª edición. Editorial Nueva Imagen y Universidad Autónoma de Puebla, México, 1982.

de las tierras comunales y la distribución de parcelas; papel que habría que esperar poco para que fuera transformado, una vez más por la violencia del mundo no indígena.

En la historiografía mexicana del siglo XIX, hay dos personajes que no se logran explicar e incluso se confrontan con el papel de Benito Juárez, el indio zapoteca que llegó a ser Presidente: los indígenas Tomás Mejía (hñähñú)⁴¹ y Manuel Lozada (huichol).⁴² Ambos son tratados de traidores a la Patria, el primero fusilado junto con Maximiliano de Habsburgo y el segundo cazado por las tropas del general liberal Ramón Corona y fusilado el 19 de julio de 1873. El delito de ambos personajes fue luchar en contra del proyecto liberal, aliándose con los conservadores, y en su momento con el invasor extranjero. La razón de esta actitud podemos encontrarla en los efectos que para los pueblos indígenas tuvo la “Ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas de México”, mejor conocida por “Ley Lerdo”, expedida el 25 de junio de 1856; cuyo espíritu era la movilización de la riqueza inmobiliaria concentrada en manos de la iglesia a través de la venta y la subasta pública. Sin embargo, el artículo tercero que define la “corporación” es el problema:

Artículo 3. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.⁴³

Definición en la cual entran las comunidades indígenas como propietarias de tierras.

En este sentido el conflicto con el mundo no indígena no era nuevo, ya que con la independencia, las nuevas autoridades suprimieron las “republicas de Indios”, debiéndose integrar al nuevo orden, lo que genera resistencias y en algunos casos rebeliones.⁴⁴ En tanto que el proyecto liberal lo que decreta es la disolución de los indios y la destrucción de lo que era el centro de su forma de vida: la propiedad agraria comunal. Entonces, en las rebeliones lo que se jugaban era su propia sobrevivencia, donde los casos de Mejía y Lozada representan el caso extremo de hasta dónde estaban dispuestos a llegar y, finalmente se puede entender con mayor claridad su actuación en este contexto.⁴⁵

⁴¹ “Para la investigadora Moyano Pahissa, la historia juzgó equivocadamente a Tomás Mejía, toda vez que éste fue un hombre honesto y de convicciones, que decidió sumarse al Ejército Conservador y a la causa imperial, porque creía firmemente en que era la mejor opción para el desarrollo de México” http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=24116&tabla=cultura 15 de julio de 2011.

⁴² Ver el excelente trabajo de Aldana Rendón; La rebelión agraria de Manuel Lozada: 1873. SEP-FCE, México 1983.

⁴³ http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Ley_Lerdo_Ley_de_desamortizaci_n_de_bienes_de_la_i_247.shtml 5 de mayo de 2011.

⁴⁴ Osegueda ob. cit. hace un pequeño recuento, si bien señala que es muy difícil hacerlo pormenorizadamente por los distintos tamaños y extensiones que tuvieron muchas de ellas, menciona 25 antes de la expedición de la Ley Lerdo y 34 después.

⁴⁵ Resulta bastante curioso que el sesgo anticapitalista de estas luchas, mientras que los liberales impulsaban un mercado de tierras y la constitución de una clase media rural, sea similar al espíritu de la lucha indígena zapatista en respuesta a la modernización que se impuso durante el gobierno de Carlos Salinas.

El municipio indígena apenas sobrevive a este proceso, en algunos casos se les prohíbe ser la voz de las comunidades indígenas frente al despojo, en otros ellos mismos fueron el instrumento para arrebatar las tierras, aliados con los jefes políticos; en los menos, con base en el art. 8 de la misma ley ⁴⁶ logran defender sus tierras comunales y sus ejidos. La aplicación de la Ley Lerdo se vio reforzada por el “Decreto del Ejecutivo sobre colonización y compañías deslindadoras” del 15 de diciembre de 1883 y que pone todo al punto para generar el conflicto sobre la tenencia de la tierra que estalla con el movimiento revolucionario de 1910.

En este sentido la Revolución en México fue una revolución agraria, pero no de los indígenas sino de los mestizos, rancheros y hacendados. La solución que se le da al “problema indígena” pasa por un proceso de alfabetización y aculturación a través de las instituciones nacionales y los proyectos de educación, “se trata de mexicanizar al indio y el indio deberá dejar de ser lo que es para integrarse a la nación mexicana como un ciudadano más producto del indigenismo”.⁴⁷ Los mismos antropólogos e intelectuales de la Revolución así lo señalan en el nuevo proyecto no hay espacio para lo indígena que se vincula con lo antiguo, pasado, anacrónico, parte de lo que hay que sustituir a través de su destrucción.

Para Manuel Gamio, el ideal mexicano sería un México mestizo, producido a través de un proceso de fusión; para José Vasconcelos, el ideal mexicano sería un país poblado de una especie de griegos americanos, la raza cósmica y, para Moisés Sáenz, representante de la elite regiomontana, “civilizar es uniformar”, una utopía que tampoco deja mucho espacio a los grupos étnicos diferentes de la supuesta mayoría mestiza.⁴⁸

⁴⁶ Artículo 8. Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios, podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos y la habiten por razón de oficio los que sirvan al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptúan también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente a que pertenezcan”. http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Ley_Lerdo_Ley_de_desamortizaci_n_de_bienes_de_la_i_247.shtml 5 de mayo de 2011.

⁴⁷ Leif Korsbaek y Miguel Ángel Sámano-Rentería; “El Indigenismo en México: antecedentes y actualidad” en Revista Ra Ximhai vol. 3 Núm 1 Enero-Abril 2007, pp 206. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/461/46130109.pdf> 5 de mayo de 2011.

⁴⁸ Leif Korsbaek y Miguel Ángel Sámano-Rentería; “El Indigenismo en México: antecedentes y actualidad” en Revista Ra Ximhai vol. 3 Núm 1 Enero-Abril 2007, pp 201. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/461/46130109.pdf> 5 de mayo de 2011.



Sin embargo, tercamente una vez más lo indígena resiste las andanadas del nacionalismo revolucionario y a partir de 1994 adquiere una nueva connotación y sentido, se descubre con renovados bríos para luchar, no sólo por su existencia, sino por su renovación en un nuevo contexto y darle sentido nuevo a ser “indígena”, ahora la lucha es por sus derechos a ser diferentes, mientras que desde el Estado se plantean “programas” de subsistencia. Los pueblos y comunidades toman el municipio, instrumento histórico de dominación y control y lo transforman, lo reinventan, lo hacen suyo, tomando como base los usos y costumbres de la asamblea comunitaria, de la autonomía, del cargo honorífico, la democracia participativa, del mandar obedeciendo.

EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DE USOS Y COSTUMBRES EN TLAXCALA.

Los municipios del estado de Tlaxcala son un claro ejemplo de la evolución y situación actual de gran parte de los municipios que pueden ser considerados de usos y costumbres en el país. Con una población indígena en franco descenso, sus formas culturales se mantienen en comunidades minoritariamente indígenas. Las últimas reformas al marco normativo no dejan espacio, como en otras entidades, para la elección de manera tradicional, aunque se sigan utilizando de manera informal, como es el caso del municipio de Alzayanca⁴⁹ al nororiente del estado.

LOCALIZACIÓN

El municipio de Alzayanca se ubica al oriente del estado y cuenta con una superficie de 141.52 km², que representa el 3.48% del total del territorio estatal, por lo que se encuentra entre los municipios de extensión media (ver mapa 1). Colinda al norte y al oriente con el estado de Puebla, al sur con los municipios de Huamantla y Cuapixtla, y al poniente con los municipios de Huamantla y Terrenate. Geográficamente es parte de dos regiones naturales: la Sierra de Tlaxco-Caldera en el norte y los Llanos de Huamantla al sur. En la primera de ellas el territorio se caracteriza por ser muy accidentado con elevaciones que varían de 2,400 a 3,400 metros sobre nivel del mar, además de contar con lugares donde la erosión ha dejado al descubierto

⁴⁹ Alzayanca proviene del náhuatl “Azayancan” y éste, a su vez, de la palabra “Atl” que significa Agua, así como del vocablo “Tzayani”, que se traduce como Rompe y, “Can”, locativo de Lugar. Así, Alzayanca, en lengua, náhuatl se traduce como “Lugar donde se Rompen las Aguas”.

el tepetate de las capas profundas del suelo; su clima es semifrío con un nivel medio de lluvias en verano. En la parte sur correspondiente a los Llanos de Huamantla se ubican llanuras y lomeríos que bordean el volcán la Malintzi, donde la vegetación la constituyen de manera predominante pastizales, matorrales y árboles y se encuentran en su mayor parte las tierras de labor, el clima dominante es de baja humedad.

Mapa No. 1



Fuente: Elaboración propia.



ESTRUCTURA POBLACIONAL

La población del municipio en el año 2010 fue de 15,935 habitantes, lo que en ese momento lo convirtió en uno de los menos poblados del estado, ya que, mientras que en 1990 la densidad de población en el estado era de 195 habitantes por km², en este municipio fue de 78 habitantes por km², poco menos de la mitad. Para el 2000 mientras la densidad en el estado se incrementó a 246 habitantes por km², en este municipio sólo llegó a 87 habitantes por km². La tasa de crecimiento de la población del municipio ha sido sustancialmente más baja que el promedio del estado; así, mientras que en 1990 la población del estado crecía en 3.18%, la del municipio lo hacía en 2.21% y para el 2000 la población del estado aumentaba en 1.72%, la del municipio lo hacía en tan sólo 0.87%.

La población del municipio representó en el 2010, 1.36% de la población total del estado, a manera de referente en 1980, esta misma representaba el 1.71%. Esta población se encuentra repartida en 32 localidades, siendo las principales por su tamaño: Altzayanca, cabecera municipal con 2,963 habitantes, que representan el 22.58% de la población total del municipio, Concepción Hidalgo con 1,521 habitantes, el 11.59% de la población total; Felipe Carrillo Puerto con 901 habitantes, el 6.87% y Santa Cruz Pocitos que con 888 habitantes concentra al 6.77% de la población total de municipio. Estas cuatro localidades pueden ser consideradas como las más importantes ya que concentran poco menos del 50% de la población total del municipio, mientras que el resto se distribuye en otras 28 localidades restantes.

Es importante señalar que salvo la cabecera municipal y Concepción Hidalgo, el resto de las comunidades se encuentran comunicadas por caminos vecinales de terracería (ver mapa 2).

Mapa No. 2



ACTIVIDADES ECONÓMICAS

La actividad económica predominante en el municipio corresponde al sector primario, específicamente la agricultura, donde se identifican poco más de 2000 unidades de producción donde el 36% es de propiedad privada, 47.5% es propiedad ejidal y el 18.1% tiene tipo de tenencia mixto. Estas unidades productivas se encuentran sobre 11,652 hectáreas, de las cuales el 90% es de temporal y el resto de riego. Los cultivos predominantes son el maíz, trigo, frijón, cebada grano, papa y haba. A pesar de la importancia del campo en el municipio en los últimos 10 años se presenta una verdadera debacle de sus actividades, de tal forma que en el 2000 sólo se sembró el 69% de las tierras aptas para el cultivo del municipio y de estas sólo se cosechó el 53.2%. Las bajas más importantes en términos de superficie cosechada corresponden

al maíz que de 1992 a 2000 pasaron de 5,295 hectáreas a 1,874, mientras que el haba pasó de 463 hectáreas a 8, en los mismos años y el frijón que en 1992 se cosechaban 886 hectáreas a sólo 600 en el 2000. Por otro lado los cultivos que incrementaron su superficie cosechada fueron el trigo que pasó de 433 hectáreas en 1992 a 1,375 en 2000 y la cebada (grano) que pasó de 199 hectáreas a 350. Según datos del 2000 se introduce un nuevo cultivo tanto en tierras de riego como de temporal, pero con mayor importancia en las de riego (62 hectáreas por 14 de temporal): la papa; quizá una de las razones de su introducción sea su rendimiento, 28 ton/ha. en tierras de riego por 10 de las tierras de temporal, comparadas con las de maíz, 3.3 ton/ha. en tierras de riego por 1.2 ton/ha. en tierras de temporal; la dinámica a la baja de los precios de los productos agrícolas sería otra explicación de esta modificación.

Por otro lado podemos encontrar una gran diferencia entre los rendimientos que obtienen productores de acuerdo al tipo de tierras con las que cuentan, los que tienen riego y aquellos que tienen tierras de temporal, de tal forma que la relación entre la superficie sembrada con la cosechada en los primeros es de prácticamente 100% en todos los cultivos, salvo frijón (50%); mientras que en el caso de los segundos hay una relación muy variada dependiendo el cultivo, los casos más relevantes son: el maíz donde sólo se cosecha el 35% de las tierras que se siembran; la papa, con el 43% de las tierras sembradas; el frijón, con el 59% y el trigo con 98%.

El sector pecuario del municipio es pequeño y básicamente es utilizado para el consumo doméstico; una actividad importante es la cría de colmenas donde el municipio cuenta con el 5% del total de colmenas del estado (510).

El sector industrial del municipio lo conforman pequeños talleres que se dedican a la producción de prendas de vestir, preparación de alimentos y manufacturas de la madera. En los últimos años la crisis que vive el sector textil a nivel nacional, también ha afectado la pequeña industria del municipio que prácticamente ha desaparecido. En tanto que el sector servicios se reduce a tiendas de abarrotes, papelerías, tlapalerías, algunos veterinarios, venta de forrajes, abasto de implementos y maquinaria agrícola, entre otros. Hay que señalar que buena parte del abasto de productos y la demanda de servicios más especializados se realiza en la cercana ciudad de Humantla.

En los últimos años la estructura de la Población Económicamente Activa (PEA) en el municipio ha pasado por transformaciones importantes, buena parte reflejo de los cambios en el modelo económico nacional. La PEA en el sector primario, si bien sigue siendo la que concentra la mayor participación ha visto disminuida su importancia en

la actividad económica, ya que mientras en 1990 laboran en el sector 2,356 personas, lo que representaba el 75% de la PEA municipal, en el 2000 su participación ha caído hasta el 60.96%, aunque el incremento en términos absolutos haya sido marginal, al contabilizarse 2,582 trabajadores. Por su parte la PEA del sector secundario ha el más importante crecimiento, a pesar del contexto económico tan desfavorable para las actividades industriales en este municipio, la PEA en el sector se ha incrementado en poco menos de tres veces en términos absolutos al pasar de 319 trabajadores en 1990 a 817 en el 2000, en términos relativos el incremento de su participación es también importante, pasa de 10.16% en 1990 a 19.29% en el 2000. El sector servicios, en términos relativos no ha tenido un incremento tan considerable, aunque sí en términos absolutos, mientras que en 1990 laboraban en el sector 304 personas en el 2000 son ya 770, esto es el 9.68% en 1990 a 18.18% en el 2000. El incremento total en la PEA municipal de 1990 a 2000 fue de aproximadamente poco más de 1,000 personas, pero el sector que tradicionalmente había concentrado la ocupación, las actividades agropecuarias, no son ya una alternativa para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral. En este contexto es natural que los otros sectores, industria y servicios, absorban la mayor parte del incremento, sin embargo, la situación tan desfavorable a la que se enfrentan estas actividades en el municipio hace que los empleos generados tengan condiciones precarias de salario, capacitación, calidad, etc. Frente a esta situación es interesante resaltar que tanto para las autoridades municipales y estatales la migración al extranjero de la población no es un problema.

GUBIERNO

El gobierno municipal de Alzayanca se encuentra formado por el Presidente Municipal, un Síndico Procurador, siete regidores de presentación proporcional y 21 Presidentes de Comunidad, correspondientes a los cuatro barrios de la cabecera municipal: Barrio de Guadalupe, Barrio de la Concepción, Barrio de San Antonio y Barrio de Santiago y las siguientes poblaciones, Felipe Carrillo Puerto, La Garita, Lázaro Cárdenas, Loma de Junguito, San Isidro Meza Redonda, Nazaret, Nexnopala, San Antonio Tecopilco, San José Buenavista, San José Pilancón, Santa Cruz Pocitos, Santa María Las Cuevas, Xaltitla, Colonia Delicias, Ranchería Pocitos, San Juan Ocotitla y Concepción Hidalgo.



Por otra parte, según el Bando de Policía y Buen Gobierno (Art. 26), la administración municipal se encuentra formada por la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Dirección Municipal de Obras Públicas (Art. 31), Departamento de Servicios Municipales, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, Policía Preventiva del Municipio y dentro de las instalaciones del Edificio municipal se encuentra el “Museo Comunitario de Altzayanca” manejado en coordinación con la Asociación Municipal “Teotl” y la delegación del Instituto Nacional de Antropología e Historia en el estado; por último cabe hacer mención que, también dentro de las instalaciones se encuentra la Plaza de Toros Municipal.

COMPETENCIA ELECTORAL

Altzayanca es un municipio donde no ha tenido lugar la alternancia en su gobierno; que históricamente han sido mero trámite de las decisiones de las comunidades, como se verá más adelante. Desde la fundación del PRI, como Partido de la Revolución Mexicana, personajes ligados a éste han gobernado el municipio. A principios de la década de los noventa es tal el dominio formal de la política local de este partido que en las elecciones municipales de 1991 triunfa con el 73.23% de la votación total (2,216 votos), mientras que el segundo lugar, el PRD solo obtiene 506 votos que representan el 16.72% del total de la votación; el resto de los partidos, cinco, obtienen menos del 0.5% de la votación cada uno. Para las elecciones de 1994 hay solo tres partidos que contienden por el gobierno municipal, el PRI, el PRD y el PAN; los resultados no son muy diferentes a los de la elección anterior; el PRI gana la presidencia municipal con 2,532 votos, que significaron el 76.52% de la votación total, por su parte el PRD baja su votación con respecto a la elección anterior, obtiene sólo 484 votos que representan el 14.63% del total, el PAN es el partido que más crece, ya que obtiene 134 votos en comparación con los 11 de la elección anterior, con esto pasa de 0.36% al 4.05%.

Una explicación del comportamiento electoral en este municipio, va un poco más allá de los mecanismos corporativos que le sirvieron al PRI para mantenerse en el poder en la entidad y a nivel federal y prácticamente se hunde en la tradición del pueblo. El nombramiento del candidato del PRI, que es prácticamente seguro que gane la elección, es una decisión de un grupo de personalidades locales con capacidad de influencia entre los miembros de las comunidades, y está constituido por las personas

de mayor edad, muchos hijos o nietos de los primeros ejidatarios. El que, coloquial e informalmente, se le ha llamado el “Consejo de Ancianos”⁵⁰ y es una instancia de poder no formal, pero que ha influido en el nombramiento y funcionamiento de las autoridades locales de Altzayanca desde hace muchos años. Este mecanismo ha garantizado un relativo consenso que favorece a un personaje local pertenece a dicho grupo.

La elección de 1998 es muy competida en todo el estado y como resultado por primera vez en la historia hay alternancia en el gobierno estatal. Si bien en el municipio no puede decirse que hubo elecciones competidas, el avance de otras opciones políticas distintas al PRI es evidente. Si bien términos absolutos la votación del PRI aumenta (obtiene 2,760 votos, 228 más que la elección anterior), en términos relativos alcanza sólo el 56.58% de la votación válida total, 19.94 puntos menos que en la elección anterior. El partido que más aumento su votación fue el PRD que prácticamente triplica el número de votos obtenidos con respecto a la elección anterior, pasa de 484 a 1,152, que lo hace saltar al 23.62% del total de la votación. Por su parte el PAN también tiene un avance importante en el municipio, prácticamente cuadruplica su votación al obtener 404 votos, que lo hacen pasar del 4.05% al 8.28% de la votación total. El impacto de estos resultados en el Ayuntamiento es una mayor incorporación de regidores que no pertenecen al partido del Presidente municipal, ya que a pesar de que se mantienen los 4 regidores del PRI, los correspondientes a los partidos de oposición pasan de tres del PRD a dos para el PRD y uno para el PAN.

Para las elecciones 2001 el llamado “Consejo de Ancianos” tiene reuniones de manera extraoficial desde principios del año para consultar quien iba a ser el Presidente Municipal de 2002-2005. Por tercera vez dentro del grupo hay una corriente de opinión a favor del señor José Emilio Salvador Martínez Hernández quien se dedica al campo en un rancho de 20 hectáreas ubicado a aproximadamente a 5 kilómetros de la cabecera municipal. Se toma en cuenta que el Sr. Martínez tiene una larga historia dentro de la participación comunitaria que realiza la iglesia dentro del municipio; se hace hincapié que durante 25 años trabajó con el padre Rufino, famoso en Altzayanca por construir la iglesia principal del municipio, en labores de promoción de actividades deportivas (organizando ligas y equipos de futbol en las diversas comunidades del municipio), en la organización de verbenas, tardeadas y serenatas, y durante 6 años en labores de cooperación para el remozamiento y decoración de la iglesia ubicada en la

⁵⁰ Entrevista con el Ing. Juan Hernández Zamora, Secretario del Ayuntamiento.



cabecera municipal. Como se ha señalado más arriba no es la primera vez que proponen al señor Salvador Martínez para presidente municipal, ya en otras dos ocasiones lo habían “distinguido” para el cargo, incluso en una de ellas la invitación corrió a cargo del Comité Directivo Estatal del PRI. Pero no sólo es su presencia y reconocimiento dentro de la comunidad lo que lo impulsa, otra de las razones es su relación de parentesco con figuras del poder local, de manera significativa con el señor Antonio Martínez, su padre, presidente municipal de Alzayanca en cuatro ocasiones (1944, 1947, 1948-1950 y 1953-1956), que lo hace un personaje no sólo conocido, sino también respetado no sólo entre las filas de su partido (el PRI, del que señala que es militante de “toda la vida”) también entre la comunidad.

A partir de una campaña calificada por él mismo como austera, ya que dice que no se gastó en propaganda, salvo lo estrictamente necesario, sin grandes concentraciones y menos regalos para la gente, porque el señor Salvador Martínez señala que una presidencia no se gana con una campaña sino en el trabajo de toda una vida, se logra un resultado favorable a su persona, mismo que no estuvo ajeno a contratiempos, ya que los dos candidatos de los partidos de oposición más importantes dentro del municipio fueron militantes del PRI que renunciaron al no alcanzar la candidatura, como se verá que sucede en los otros casos aquí estudiados. El triunfo correspondió al PRI con un total de 2,006 votos que significaron el 38.86% del total de la votación; lo que representa la votación, absoluta y relativa, más baja que el PRI ha obtenido en el municipio; por primera vez en la historia del partido se presenta esta situación, que la votación absoluta y relativa, retroceda al mismo tiempo, ya que fueron 754 votos menos, lo que significó 18 puntos porcentuales menos con respecto a la elección anterior.

Otro cambio importante en estas elecciones aconteció cuando el PRD fue desplazado del tradicional segundo lugar que había obtenido en las últimas tres elecciones y su puesto fue ocupado por el PAN, que obtiene 1,130 votos equivalentes al 21.89% del total, de forma similar que en la elección anterior casi triplica el número de sus votos y de paso transforma las elecciones locales de una tradicional muy baja competitividad a una competitividad alta. Como ya mencionábamos, el PRD pasa de ser la segunda a tercera fuerza política dentro del municipio, su votación cae del 23.62% al 13.81% de la votación total; en términos absolutos esto representa una caída de 439 votos con respecto a la elección anterior. Como resultado de las votaciones el gobierno municipal se constituye por el Presidente Municipal y Síndico, además de tres regidores del PRI, dos regidores por parte del PAN, un regidor para el PRD y un regidor para el PT.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

En entrevista con el señor Salvador Martínez, Presidente Municipal Constitucional 2002-2005, señala que no fue posible elaborar un Plan de Desarrollo Municipal, porque no se conocía la cantidad de recursos con los que habría de contar, por lo que no se podían calendarizar, las obras, acciones u otros gastos que se deseaban realizar a lo largo del periodo de gobierno.

LA POLÍTICA LOCAL

El enfoque sobre la actividad del gobierno municipal se encuentra restringida a la visión que sobre esta tiene el Presidente Municipal, que durante su periodo de priorizó la construcción de obra pública sobre todas las demás acciones de gobierno; de modo que la construcción y promoción de la obra pública se convierte en la marca de su gobierno, que puede ser constatada en su Primer Informe de Gobierno cuando señala que es necesario “lograr el desarrollo comunitario en que no distinguiera a ninguna persona, ni a grupos de interés político, que hubiera igualdad en la ejecución de la obra pública sin distinción alguna”.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El principal problema de la Administración municipal en lo que refiere a los servicios públicos son los derivados por la falta de pago, que ocasiona que su prestación no sea sustentable y que hayan pocos recursos, ya no para su ampliación, sino para su mantenimiento. Hay dos elementos centrales en esta problemática en el municipio, por una parte la falta de recursos por parte de la población para pagar los servicios, ya que el 80% de la población es empelado, jornalero o peón y el 60% obtiene de menos de uno y hasta 2 salarios mínimos, con lo que hay muy poco dinero para adquirir los bienes que pueden mejorar sus niveles de bienestar, menos aún para pagar los servicios que muchas comunidades tienen por primera vez.

Segundo, se manifiesta, por parte del Presidente Municipal, como otra problemática la falta de costumbre de pagar los servicios que presta el gobierno local; en varias de las comunidades, sobre todo las más lejanas, la contribución más importante es para la fiesta patronal, no para los servicios públicos. Una situación que refuerza el



no pago de los servicios es que la mayoría de la población al ser campesinos, obtienen del campo buena parte de lo que necesitan para vivir por lo que no le ven mucho sentido pagar para que les presten un servicio que en muchos casos es deficiente. Por último como muchos servicios se han puesto a partir de promesas vertidas en la campaña electoral, no están sustentadas en estudios de factibilidad que garanticen económicamente su operación, por lo que para el gobierno municipal se transforman una carga, un problema más al que hay que darle solución.

El servicio de recolección de basura al comienzo del periodo contaba con cuatro rutas y al finalizar se habían establecido tres rutas más de modo que al final se le daba servicio a prácticamente todo el municipio. Los residuos han sido depositados en el relleno sanitario ubicado en la comunidad de Benito Juárez, en el vecino municipio de Huamantla.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El gobierno municipal no cuenta con instancias ni instrumentos de participación ciudadana, de hecho hay una confusión entre lo que es la participación ciudadana y la comunitaria. Se señala que no hay una participación, porque la gente no acude a las convocatorias que hace el gobierno a la realización de diversos trabajos de mejoras donde no habrá remuneración. En cambio se desborda cuando hay algún bien o dinero de por medio, por ejemplo los recursos del programa de Trabajo Temporal, que en algunas comunidades los esperan año con año e incluso se han causado diversos problemas, como el impedir la pavimentación del camino a la cabecera municipal, porque al siguiente año ya no se van a obtener recursos del programa para dar mantenimiento al camino rural.

Dentro del propio cabildo hay visiones encontradas sobre la participación. Por una parte el Presidente Municipal señala que la gente está muy mal acostumbrada, ya que “todo le dan”, y por lo tanto no participa, espera que el gobierno, federal, estatal o municipal les proporcionen cosas o no hacen nada, muestran poco o nulo interés o dejan de participar. Esto también es señalado, en otro momento, por funcionarios del gobierno estatal encargados del programa de coordinación interinstitucional “100 Comunidades”, que al visitar comunidades marginadas, uno de los comentarios más frecuentes de sus habitantes fue: “... y ustedes ¿que nos van a dar?”.

Por su parte la Regidora de Derechos Humanos (4ª. Regiduría), Ricarda García Bonilla, menciona que no hay participación por esta es desalentada por el propio Presidente Municipal al brindar más apoyos a las personas allegadas y de la cabecera municipal que a las de otros pueblos y rancherías; opina, incluso, que hay cierta insensibilidad frente a la problemática que encara la gente pobre. Donde en algunos casos ella, como Regidora de Derechos Humanos, ha tenido que intervenir a fin que se les proporcionen servicios, algunos de ellos extraordinarios, pero que las personas necesitan.

En otra forma en que se expresa la participación ciudadana, pero en este caso de naturaleza conflictiva, fue su reacción frente a la gestión de la obra pública. El inconveniente se suscita cuando hay problemas con la comprobación de gastos sobre lo construido por la gran cantidad de modificaciones, primero al interior del cabildo y posteriormente hacia los vecinos. Esto derivó en una inconformidad por la cual el día 21 de abril de 2003 fue tomada la presidencia municipal por ciudadanos de la cabecera municipal y de algunos pueblos cercanos. Posteriormente este conflicto llega al Congreso del Estado, donde la Contraloría hace observaciones y recomendaciones, que al no ser atendidas provocaron la suspensión de las ministraciones y una investigación más amplia. Después de tres meses, la Contraloría informa que no encuentra nada irregular y son liberados los recursos retenidos, sin embargo al interior del cabildo es ya muy difícil trabajar y el presidente municipal pide licencia para atenderse en la Ciudad de México de un mal neuronal. Durante el conflicto el presidente municipal hace uso de la red de relaciones que mantiene con el PRI local, "amigos en el Congreso y en el Gobierno del Estado", los cuales le aseguran que no se preocupe que no va a pasar nada, que regrese a su municipio y que siga trabajando. Sin embargo, durante el último año entre las licencias médicas y los periodos de recuperación prácticamente ya no se presenta al Palacio Municipal, siendo el Secretario del Ayuntamiento, el Ing. Juan Hernández Zamora, quien lo visita en su casa para seguir tratando los asuntos del gobierno municipal. De hecho en el cabildo hay una petición de licencia que no se ha resuelto.



PRESERVACIÓN DE LA IDENTIDAD CULTURAL, ÉTNICA Y CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO

Si bien específicamente la acción del Ayuntamiento no cuenta con directrices específicas para preservar la identidad cultural y étnica o la conservación del patrimonio histórico, como una forma de apoyo se presta una parte de las instalaciones del Palacio Municipal para instalar el “Museo Comunitario de Altzayanca” manejado en coordinación con la Asociación Municipal “Teotl” y la delegación del Instituto Nacional de Antropología e Historia en el estado. La Asociación Municipal “Teotl” es una organización civil compuesta por ciudadanos vecinos del municipio preocupados por la conservación del patrimonio histórico del municipio. En el pequeño museo, de dos salas, se expone el origen de la comunidad en los antiguos asentamientos indígenas y su evolución antes de la llegada de los españoles, algunos mapas y algunas piezas, de donación privada, refuerzan lo expuesto en láminas que se encuentran por las dos salas. El museo tiene un horario de 8:00 a 14:00, hay un solo encargado y la entrada cuesta 5.00 pesos como donación.

Además del apoyo que se ofrece a las fiestas religiosas hay, también dentro de las instalaciones del Palacio Municipal, la Plaza de Toros, muy pequeña, sin servicio médico, pero con su propia capilla, se utiliza en la fiesta religiosa del pueblo y en algunas fiestas cívicas, además es referencia a la tradicional crianza de ganado de lidia en el estado.

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE.

Como en los casos anteriores desde el Ayuntamiento no hay una estrategia concreta que pueda definirse como desarrollo económico del municipio o que por lo menos busque hacer promoción. Sin embargo, el Presidente Municipal comenta que él tiene muchos amigos, que le han manifestado sobre la realización de dos proyectos que ayudarían a mucha gente del municipio. El primero está relacionado con la posibilidad de que los campesinos del municipio se conviertan en proveedores de grano para una empresa dedicada a la elaboración de alimento para ganado ubicada en el municipio de Huamantla, donde por cierto el presidente municipal vende buena parte de su producción de grano. La empresa proyecta una ampliación y requieren de proveedores, por lo que el presidente podría utilizar su amistad para que sean los campesinos del municipio.

El segundo proyecto es una empresa maquiladora de ropa, pantalones de mezclilla, que se ubicaría en la cabecera municipal y al principio tendría capacidad de emplear a 500 personas, pero que podría crecer hasta emplear 1,500. Solo una condición le ponen sus amigos, que no haya sindicatos. Pero esta es también una posición del propio presidente municipal, para él los sindicatos sólo generan problemas, por lo que no es deseable que existan, él mismo desalienta su formación entre del personal que labora en la administración municipal, de hecho comenta que hasta la fecha no ha contratado a una sola persona sindicalizada.

Este par de proyectos que beneficiaría a buena parte de la población del municipio no fueron realizados, el presidente municipal decidió recomendar a sus amigos que no los hicieran, la gente, dijo, es mal agradecida y no se merece que se lleven a cabo los proyectos. Él señaló que se quedó con la sensación de que la gente del municipio le falló, le echaron mentiras, le crearon problemas, “es gente que no quiere trabajar, sólo le gustan los problemas”.

DESARROLLO SOCIAL

El desarrollo social en el municipio esta cargo del DIF municipal, durante esta administración se construyó un edificio específico para esta oficina, se amplió el Centro de Salud y se construyó una Escuela de Educación Especial, mediante un acuerdo entre el Ayuntamiento, el DIF Nacional y la Sedesol. La ampliación del Centro de Salud del municipio consistió en la construcción de una nueva área de Odontología con su respectivo equipo; por su parte la Escuela de Educación Especial en Altzayanca funciona con equipamiento donado por el DIF Nacional (20 equipos), además de que su personal es también pagado por ellos. El Ayuntamiento subsidia el costo de las terapias, de 60 pesos de costo normal, los usuarios solo pagan 10.

Por su parte el Sr. Alfredo Lara Cerón, regidor de Salud señala que la mayor problemática que enfrenta el municipio en desarrollo social es la pobreza de sus habitantes, mayormente campesinos; específicamente se enfrentaron la falta de médicos y de medicamentos en el Centro de Salud.

Finalmente para el Ayuntamiento es muy importante dar seguimiento a los programas federales, uno de lo que tiene mayor impacto en el municipio es el correspondiente al de ataque a la pobreza, de manera que se apoya a los promotores de Oportunidades para que cubran a la mayor parte del territorio municipal. De hecho se señala, con orgullo, que a un par de meses de terminar la gestión municipal prácticamente el 100% de la población del municipio recibe apoyos de este programa.



CONSIDERACIONES FINALES

El municipio de Altzayanca es un claro ejemplo del conjunto de procesos que viven los municipios indígenas en transición, que poblacional o culturalmente dejarán de serlo en el mediano plazo. Lo que observamos es un conjunto de relaciones sincréticas entre el pasado y el presente, entre las instituciones de la tradición y la modernidad e incluso, todavía entre lo civil y lo religioso. Uno de los rasgos más característicos de la administración municipal 2002-2005 fue el desfase que dio entre los diversos puntos de vista con que fueron enfrentadas las dificultades. El presidente municipal pertenece a un grupo de personas que han mantenido el control sobre el Ayuntamiento desde hace mucho y que han tenido éxito en pasarlo de una generación a otra.⁵¹ A este grupo informal que coloquialmente se le conoce como el “consejo de ancianos”, es quien ejerce una influencia importante en los asuntos del gobierno municipal, como claro referente a la tradición, que le da sentido a la identidad comunitaria y expresa una forma concreta de entender las relaciones de poder. De otro lado se encuentran buena parte de los funcionarios que son bastante más jóvenes, cuentan con una mayor preparación y por lo tanto una forma diferente de ver y atender los asuntos de gobierno, que tuvieron poca influencia en los procesos decisionales para llevar a cabo una mejor gestión.

Si a lo anterior agregamos la creciente competitividad entre las diferentes opciones políticas, la democracia electoral como una nueva forma de distribución del poder, y que en última instancia tienen impacto en la conformación del cabildo, estamos frente a una situación de equilibrios endebles, inédita en la historia reciente del municipio y por lo tanto con pocas opciones de ser predecible al inicio de la administración. Los conflictos no se hicieron esperar entre un grupo de regidores y los seguidores del presidente municipal, ya que este, con su visión particular de ejercer el poder,⁵² más que buscar algún elemento de consenso atiza la confrontación con medidas unilaterales que pretenden aislar a los inconformes, lo que sin embargo termina aislándolo a él mismo.

⁵¹ Él mismo, ha tenido experiencia tanto en trabajo comunitario, como religioso, que le ha dado el reconocimiento y respeto de su comunidad. No están desvinculados uno del otro, no hay conflicto entre la parte civil y la religiosa. Estas actividades marcan el camino que tuvo que recorrer para llegar a esta posición, era parte de los requisitos.

⁵² El Secretario del Ayuntamiento, Ing. Juan Hernández Zamora, comenta que cuando ha platicado con el presidente municipal este hace mucha referencia a su padre y como resolvía los problemas en su época. “El padre del presidente municipal, en su época centralizaba todas las decisiones, ahora él quiere hacer lo mismo, pero ya no es posible gobernar de esta manera, esto le ha acarreado más problemas que soluciones al Ayuntamiento”. Entrevista con el Ing. Juan Hernández Zamora, Secretario del Ayuntamiento.

Uno de los elementos que más llamaron la atención de esta administración es el gran número de funcionarios jóvenes que laboraron en el Ayuntamiento, de hecho podríamos decir que es un rasgo de este Ayuntamiento en comparación de otros. Y es de llamar, aún más, cuando descubrimos al “consejo de ancianos” como elemento singular de la cultura política local. Quizá, esto sea parte de un rasgo paternalista del carácter del propio presidente municipal, rodearse de jóvenes a los que pudiera aleccionar y controlar ⁵³, de cualquier modo, el resultado es positivo para la administración pública municipal, ya que durante las ausencias del presidente municipal, este grupo es el que ha mantenido funcionando la gestión de los asuntos públicos.

En este gobierno dominado por una forma tradicional de ejercer el poder no hay mucho lugar para los elementos que conforman un “buen gobierno”; la gestión en términos de Ziccardi (2000) o de Díaz (2010), es muy difícil de llevar a cabo. La gestión tan solo se concreta a realizar obra pública y esperar que la gente lo agradezca. El funcionamiento de la administración pública no puede más que ser calificado de inercial, con un fuerte componente personalista donde el presidente municipal deja de actuar a favor del municipio por no estar de acuerdo con los cuestionamientos de una parte de la población, en última instancia actúa hasta en contra de sus intereses al recomendar la no realización de inversiones privadas que generarían empleos.

Con lo que se observa la pérdida de elementos característicos de los “usos y costumbres”, como el asambleísmo y la consiguiente tomo de decisiones a mano alzada por la mayoría. El trabajo comunitario es también desvirtuado, en primer lugar por la cultura política de la dadiva, en segundo por los programas federales de empleo temporal que procuran un pago por el trabajo que debería beneficiar a todos y en tercero por las políticas sociales de corte asistencialista. Pero una de las pérdidas más impactantes es el sentido del gobierno, el mandar obedeciendo, que el “consejo de ancianos” usufructúa en beneficio propio, configurando un gobierno elitista con rasgos autoritarios que tiene más que ver con el abuso que con la preservación de una identidad cultural concreta o la resistencia frente al exterminio.

⁵³ De hecho hay aquí una anécdota un tanto chusca, en una reunión de trabajo en una comunidad a la que acude un grupo de funcionarios encabezados por el secretario, pero no el presidente; una vez reunidas las personas de la misma, preguntaron por él, al decir que no había podido acudir prefirieron levantar la cesión, ya que como iban a acodar con estos “muchachitos”, sin el presidente, “que sabían ellos”.

La continuidad de esta tendencia lejos de avanzar en el proceso sincrético que medie entre los usos y costumbres de la comunidad y los requerimientos del proceso de modernización socioeconómica y sociopolítica genera confrontación, con una fuerte tendencia a la disolución de uno de los elementos, lo cual impactará negativamente en las mismas comunidades por la pérdida del capital social comunitario. En casos como estos sería necesario, y bastante deseable, buscar la recuperación de algunas de las mejores prácticas comunitarias que apuntalaran la generación de procesos abiertamente democráticos, culturalmente enriquecedores y socialmente sustentables.



DE LA TRANSPARENCIA AL GOBIERNO ABIERTO. UNA BREVE MIRADA A LA ESFERA MUNICIPAL

Víctor S. Peña *
Luis Efrén Ríos Vega *

CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL: A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto describir la situación actual de la transparencia municipal para transitar a la idea de un gobierno abierto a fin de garantizar una instancia de gobierno en donde la publicidad se convierta en una herramienta útil para la gestión de los asuntos públicos. Se hace, por un lado, un recuento breve de cuál ha sido la posición que ha mantenido el municipio en cuanto a la transparencia gubernamental, para luego proponer cinco estrategias que, con voluntad y a bajo costo, colocarían al municipio en un mejor estandar de cumplimiento en la materia. El eje rector de la propuesta radica en el concepto de «gobierno abierto» (*open government*) según el cual se posiciona como la tendencia dominante en la gestión pública en la segunda década del siglo XXI que busca fortalecer la legitimidad en la administración pública, generar canales de corresponsabilidad con la población y reducir los costos administrativos. Los pilares del gobierno abierto en materia municipal serían pues la transparencia, la participación y la colaboración, con lo cual la instancia más inmediata de gobierno, el municipio, mantendría beneficios específicos a la administración municipal.

En efecto, como lo establece la Constitución en el art. 115, en México la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del régimen interior de los Estados, es el Municipio Libre. Es, por esta razón, la instancia de gobierno más inmediata a la población y, por ende, la que mayor contacto y exigencia tiene en materia de la gestión de los asuntos públicos. El Municipio Libre, sin embargo, no se caracteriza aún por seguir de manera ordinaria las prácticas de transparencia gubernamental que durante los últimos años se han propuesto a nivel nacional.

* Maestro en Administración Pública y candidato a Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey, buzon@victorspena.com

* Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Autónoma de Coahuila, luisriosvega@hotmail.com.

Pues bien, con el inicio de la presente década la transparencia se presenta como elemento discursivo y aspiración administrativa, política y social en los diversos órdenes de gobierno del país. Empleando la terminología del proceso de políticas públicas, la transparencia se estableció como un tema de la agenda al que se le formularon diferentes soluciones. Principalmente, la generación de leyes que reglamentaban el procedimiento para conocer la información en poder de las entidades públicas y, con ello, la creación de instancias especializadas en materia encargadas de la promoción, defensa y resolución de controversias, fue sin duda la política pública que puede identificarse con mayor facilidad para resolver el problema de la falta de transparencia en el gobierno.

Las leyes de transparencia comenzaron a funcionar, desde el ámbito federal hasta los locales. Justamente, la esfera municipal es la que en cierta medida recoge un mayor interés por parte de la ciudadanía. En el estudio del 2009 “Transparencias y rendición de cuentas municipales: un impulso desde la legislatura estatal y la sociedad organizada”,¹ se señala:

la importancia del municipio puede derivarse [entre otros aspectos, del] del interés mostrado en este ámbito, con base en las solicitudes presentadas. Del total de estas solicitudes, en Coahuila, por citar algunos ejemplos, el 57% se han dirigido al nivel municipal; en Guanajuato, el 51%; en Michoacán, el 44%; y en el Estado de México, el 41%. En Chihuahua, el primer lugar en solicitudes se presenta en este ámbito con 603 de las 1625 que suman el total.

Esta relevancia municipal, no obstante, ha quedado relegada en la ley porque el énfasis en el diseño institucional a lo largo de la década se ha presentado a favor de los Estados, diluyéndose la importancia natural que, por su inmediatez, el municipio debiera tener. Los municipios incluso pueden llegar a tener conflictos institucionales con las leyes estatales diseñadas más para los órganos estatales, que para las referencias municipales.

¹ Cantú Escalante, Jesús y Víctor S. Peña Mancillas. “Transparencias y rendición de cuentas municipales: un impulso desde la legislatura estatal y la sociedad organizada” en Bernardo González-Arechiga y Pedro Torres (comps.) Propuestas legislativas para el fortalecimiento municipal. México: EGAP. 2009, p. 28.

TORREÓN VS. COAHUILA: HITO DE LAS CONTROVERSIAS CAUSADAS Y SU RESOLUCIÓN

Una primera explicación a esta situación de tensión entre el orden municipal y el estatal, se encuentra en cierta medida en el debate que surge de la controversia constitucional interpuesta por el Municipio de Torreón, Coahuila, contra del Gobierno del Estado, la Legislatura y el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI). En este caso el citado municipio creó en forma previa a la instancia estatal, un instituto para la transparencia: el primero en la República; sin embargo, cuando se aprueba la ley estatal y comienza a ejercer sus funciones el ICAI, los sujetos obligados del municipio manifestaron la dificultad que para ellos se les presentaba ser regulados, al mismo tiempo, por las instancias estatal y municipal. La controversia, en particular, se presenta ante la negativa del Ayuntamiento de acatar una resolución de la instancia estatal sobre un recurso interpuesto por un medio de comunicación al tener, como respuesta, una negativa.

Los argumentos esgrimidos por el municipio de Torreón, principalmente, referían que el ICAI era un organismo intermedio entre estado y municipios y que la normatividad municipal en materia de transparencia había sido elaborada con fundamento en la fracción II, inciso A del artículo 115 constitucional el cual faculta a los ayuntamientos a establecer las bases generales de la administración pública municipal y procedimientos administrativos, incluyendo medios de impugnación y órganos para dirimir controversias.

Finalmente, la Corte dejó en claro que la materia del derecho de acceso a la información era competencia de las leyes generales que los congresos estatales deberían emitir, sin perjuicio de que los municipios puedan reglamentar conforme a esas bases el contenido de sus autoridades y obligaciones en la esfera interna.² Existen, además, dos criterios relevantes que terminan por reglar a las instancias municipales y que, por tanto, servirían como parte de las pautas que la esfera municipal debe observar. El primero de ellos, por un lado, sostiene que la instancia estatal, tal y como fue concebida en Coahuila, no podía ser considerada autoridad intermedia entre el municipio y el Estado;³

² Ca Véase ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA EMISIÓN DE NORMAS DE CARÁCTER GENERAL APLICABLES A LOS MUNICIPIOS EN ESTA MATERIA COMPETE SÓLO A LOS CONGRESOS LOCALES.

³ Véase INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



el segundo, por otra parte, sostiene la tesis de la uniformidad estatal según la cual “el marco jurídico relativo al derecho a la información debe ser homogéneo, pues si se admitiera la coexistencia de diversos criterios, dependiendo del número de Municipios de que se trate, se acarrearía inseguridad jurídica para los gobernados en torno al ejercicio tanto de una garantía individual como de un derecho social, pues la falta de uniformidad mermaría los propósitos de consolidar la confianza pública en el gobierno y fomentar la responsabilidad de quienes ocupan cargos públicos a través de la fiscalización ciudadana”.⁴ En suma, los precedentes judiciales revelan que la transparencia municipal desde la perspectiva constitucional es un tema que queda sujeto a las bases generales del Estado, sin que en la práctica se haya promovido ni generado una política ad hoc para los municipios en materia de transparencia.

Por otra parte, la reforma constitucional en materia de transparencia abordó de manera tangencial al Municipio Libre. Hagamos un breve recuento. En noviembre de 2005, puede localizarse un primer antecedente. Al concluir el Primer Foro Nacional de Transparencia Local, celebrado en la capital del Estado de Jalisco, tres Gobernadores de origen partidista diferente ⁵, firmaron la “Declaración de Guadalajara” en la que se propuso una reforma constitucional que incorporara al texto fundamental requisitos mínimos a cumplir en la materia en toda la República. En marzo de 2006, el tema llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). En esa oportunidad, los 26 mandatarios presentes y seis representantes de gobiernos estatales decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la CONAGO. En noviembre de ese año la “Iniciativa de Chihuahua”, coincidente en muchos aspectos con la de Guadalajara, se hizo pública en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local de aquella entidad. El documento fue firmado por los Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron el Gobernador del Estado de Veracruz (Fidel Herrera), y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, (Alejandro Encinas).

La Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura aprobó entonces un acuerdo para la adopción por el Pleno de la Cámara de Diputados, en el sentido de fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y la transparencia. El acuerdo expone, entre otras consideraciones, el hecho de que “Gobernadores de las principales fuerzas políticas del país han elaborado un diagnóstico y una propuesta para llevar a cabo reformas tendientes a elevar a rango constitucional, obligaciones básicas

⁴Véase ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE COAHUILA. EL SISTEMA DE NORMAS JURÍDICAS QUE LO REGULAN Y TUTELAN, ASÍ COMO LOS ALCANCES Y LAS CORRELATIVAS DELIMITACIONES DEL EJERCICIO DE ESE DERECHO, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

⁵ Amalia García Medina de Zacatecas, Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes y José Reyes Baeza Terrazas de Chihuahua.

e iguales en materia de transparencia y acceso a la información”. A finales de ese mes, el día 28, se presentó y aprobó en el Pleno de la Cámara de Diputados el acuerdo de la Junta de Coordinación Política, en cuyo texto se argumenta la necesidad de la reforma al artículo sexto de la Constitución, en atención al problema de la heterogeneidad en las leyes de transparencia en México. Antes de terminar el 2006, el 13 de diciembre, tuvo lugar un evento que contó con la participación de diversos sectores en la Cámara de Diputados. En él, el entonces Gobernador de Chihuahua (José Reyes Baeza), en nombre de sus homólogos firmantes, presentó la Iniciativa de Chihuahua a los integrantes de la Junta de Coordinación Política.

En la reunión estuvieron presentes integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y legisladores de siete fracciones parlamentarias. También asistieron al evento Comisionados y funcionarios de diez órganos de transparencia y acceso a la información pública en los Estados, representantes de organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del IFAI. Seis días después, el 19, fue presentada la iniciativa que reforma el artículo sexto constitucional; turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales. El 21 de diciembre, la Comisión de Puntos Constitucionales celebró una reunión donde, entre otros puntos, sus integrantes analizaron la iniciativa que reforma el artículo sexto de la Constitución. Acordaron incluirla como prioridad en la agenda legislativa del próximo período de sesiones. El 7 de febrero de 2007, la Comisión de Puntos Constitucionales organizó una reunión de trabajo conjunta con la Comisión de la Función Pública y con integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República. A la reunión fueron invitados a exponer sus puntos de vista los Comisionados del IFAI y otros expertos nacionales, para enriquecer los argumentos con que cuentan los Diputados que realizarán el dictamen de la iniciativa.

El acuerdo central de esta reunión fue la conformación de una comisión especial para elaborar una propuesta de redacción que se apegase a los principios emitidos en la “Iniciativa de Chihuahua” y recuperase las observaciones de los Diputados presentes y de los especialistas consultados, de tal manera que se contase con una redacción de consenso en los términos legislativos más apropiados. En sesión de mesas directivas de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, el 20 de febrero, se aprobó por unanimidad de los presentes el proyecto de dictamen que contiene el decreto que adiciona el artículo sexto constitucional. En marzo, en sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se aprobó el Dictamen de las

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión recibió de su Colegisladora la minuta de referencia, turnándola a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente. En abril de ese año, la adición es aprobada y enviada a los Estados para, en su caso, la apoyasen como parte del Constituyente permanente. Finalmente cristaliza, a partir del 20 de julio de 2007, como un texto nuevo en la constitución dando el plazo de un año para que las legislaturas estatales hicieran las adecuaciones pertinentes.

En todo este proceso ¿dónde queda el municipio? Ocupa una modesta referencia en un artículo transitorio relacionado con el acceso a la información a través del internet. Solo esto. El papel relegado que hasta ahora ha tenido el municipio, sin embargo, pudiera estar cambiado: dentro del marco de la Sexta Semana Nacional de la Transparencia, el día 28 de octubre de 2009, se realizó el panel “La Agenda de la Transparencia en los Municipios”. Desde la óptica de políticas públicas, el tema renueva su posición en la agenda. Sin llegar a conclusiones, el panel reflexionó sobre los mecanismos de acceso a la información y rendición de cuentas en ese orden de gobierno, se evaluaron diversas posibilidades para su fortalecimiento, se habló de ventajas y limitaciones de los portales de transparencia y de los sistemas de solicitudes de información, cómo se responsabilizan los niveles de gobierno en materia de transparencia⁶. Lo valioso del panel se encuentra en la posibilidad de que se impulse un replanteamiento de cómo se ha resuelto el problema competencial con respecto a este orden. La inquietud la sintetizó la Comisionada María Elena Pérez-Jaén Zermeño, al decir:

“¿sería conveniente que en estados federales los municipios grandes tuvieran su propio organismo de transparencia y acceso a la información pública? Si hay alguien de Coahuila por aquí no me dejará mentir, hubo una controversia constitucional entre el Municipio de Torreón y el Instituto de Transparencia de Coahuila y finalmente la resolución de la Suprema Corte, a reserva de que me corrija el doctor Cejudo, pero ya resolvió sobre esa situación, los municipios no pueden hacer sus reglamentos de transparencia, creo que salió en enero de 2007, si no mal recuerdo, la resolución de la Suprema Corte, pero es un tema, si está alguien, uno de los comisionados de Coahuila y la persona tiene el interés, podrían platicar, porque verdaderamente es un caso muy interesante.”⁷

⁶ Fueron panelistas: Germán Stalker, Coordinador del área de implementación de políticas participativas. Subsecretaría para la reforma institucional y fortalecimiento de la Democracia, Argentina; David Loukidelis, Comisionado de Información y Privacidad, oficina de información y privacidad de Columbia Británica, Canadá; Eric V. Turner, Director Jurídico Asociado y Director Ejecutivo de la Comisión de Información del Estado de Connecticut, Estados Unidos; y Guillermo Cejudo, Profesor Investigador, CIDE, México.

⁷ Tomado de la versión estenográfica elaborada por el IFAI.

En conclusión, dada la multicitada inmediatez del gobierno municipal y la necesidad práctica de los beneficios esperados de la transparencia, el Municipio Libre debe asumir un papel más activo y responsable en la implementación de esta política pública. Veamos.

LA RELEVANCIA DEL GOBIERNO MUNICIPAL ABIERTO

John Ackerman⁸ dice que “el acceso a la información desarticulado de estrategias complementarias puede tener el paradójico resultado de crear mayor opacidad gubernamental”. Dichas estrategias se encontrarán sobre todo en un entramado normativo mucho más amplio al del mero acceso a la información: el de la transparencia. La idea de la transparencia, en efecto, contiene al derecho de acceso a la información pública, pero no es equivalente. Sin embargo, toda vez que avanzar en una construcción conceptual que permita una mayor claridad diferenciadora entre ambas expresiones, excede el objetivo del presente escrito, basta con señalar que el derecho relacionado con la transparencia debe ser un medio para:

- Combatir a la corrupción;
- Dentro de la administración pública, para propiciar un mejor servicio público (Cossío,⁹ Fox-Haight,¹⁰ Gómez¹¹), promover su evolución hacia formas y mecanismos cada vez más eficientes (Aguilar Rivera¹² y Fox-Haight) y/o constituir un paso previo a la rendición de cuentas;
- En el ámbito político-participativo, como medio para el control del poder (Aguilar, Cossío), su fortalecimiento a través de la legitimidad (Aguilar) y/o para propiciar el involucramiento proactivo de la comunidad (Ackerman-Sandoval,¹³ Aguilar, Fox-Haight, Gómez);

⁸ Ackerman, John M. “Introducción.” en John M. Ackerman (comp.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. México: Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información, 2008. 11-30, p. 12

⁹ Cossío Díaz, José Ramón. “¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho” en Este País. 175. (2005), p. 42

¹⁰ Fox, Jonathan y Libbi Haight. “Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica” en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (comps.) Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

¹¹ Gómez López, Alicia. “Definiciones básicas sobre la transparencia y el acceso a la información pública” en Acceso a la Información: un derecho de avanzada en Jalisco. México: Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, 2007.

¹² Aguilar Rivera, José Antonio. Transparencia y democracia: claves para un concierto. Cuadernos de Transparencia. 10. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006.

¹³ Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval. Leyes de acceso a la información en el mundo. Cuadernos de Transparencia. 7, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.



- En el ámbito económico, como factor que promueve la inversión (Ackerman-Sandoval);
- En el ámbito meramente individual, como cualidad para el acceso individual a los datos personales en poder de los órganos del estado (Fox-Haight, Gómez).

Por lo tanto, el tema de la transparencia, desde una óptica renovada, plantea la necesidad de un desarrollar un concepto diferente, la del gobierno abierto como una decisión estratégica para hacer efectivo el gobierno transparente. Además, al “darle al pueblo la posibilidad de participar en importantes decisiones políticas, se fomenta la cultura democrática de la participación”.¹⁴

DE LA TRANSPARENCIA AL GOBIERNO ABIERTO. REFERENCIA Y PROPUESTAS

Una de las cualidades más preciadas del Estado Federal es “la capacidad de experimentación, de servir como auténtico laboratorio político”.¹⁵ Dicha capacidad cristaliza en la innovación que se produce en cada una de las entidades que lo componen. De acuerdo con Alan Tarr “las oportunidades de innovación estatal dependen de que el gobierno federal deje a los estados un amplio margen de actuación independiente, de que no se involucre en las políticas estatales y de que el diseño de sus política no termine con el esfuerzo estatal”.¹⁶

Durante cierto período actual (2002-2007), en materia de transparencia se vivió una auténtica carrera innovadora a nivel estatal. Frente a un marco constitucional federal poco preciso, toda ley en la materia –la del orden federal y la de los estados, por supuesto–, podía ser tan diferente como los actores involucrados quisiesen. Esto, sin embargo, no siempre fue visto de manera innovadora: “la competencia entre los estados por contar con un marco jurídico... resultó una navaja de doble filo: aseguró la entrada de los estados y municipios al tema, pero con leyes hechas a la carrera”.¹⁷ En la exposición de motivos de la reforma constitucional puede leerse lo siguiente:

¹⁴ Torres Estrada, Pedro e Iván de la Garza Santos. “El problema del control del poder en los municipios. Propuestas para el diseño de un nuevo control” en Daniel Barceló y Pedro Torres (comps.) La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada para las entidades federativas. Porrúa, SCJN, EGAP, UNAM. 2008, p. 203

¹⁵ Barceló, Daniel y Pedro Torres, “Presentación” en Daniel Barceló y Pedro Torres (comps.) La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada para las entidades federativas. Porrúa, SCJN, EGAP, UNAM, 2008, p. XV.

¹⁶ Tarr, Alan, “Los Estados como innovadores” en Daniel Barceló y Pedro Torres (comps.), La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada para las entidades federativas, Porrúa, SCJN, EGAP, UNAM, 2008, p. 60.

¹⁷ Treviño de Hoyos, Miguel B., “El modelo local ausente.” en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (comps.), Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007, p. 338.

“la dificultad más importante [que ha enfrentado el tema de la transparencia] es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en la entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental”.¹⁸ De las innovaciones, sin duda, algunas fueron avances y otros retrocesos. Además, visto ahora en retrospectiva, a dos años de la adición constitucional, los pretendidos efectos de una homologación en la materia no se han hecho presentes”.

Cualquiera que sea la evaluación de la etapa previa al 2007, debe señalarse que en el trasfondo de todo ello existió una expresión de federalismo: los estados promovieron diferentes figuras locales que permitió luego una serie de principios fundamentales para establecer la homologación en la federación.¹⁹ Del actual artículo sexto constitucional, se pueden identificarse los siguientes principios:

- Toda la información en posesión de los órganos del estado mexicano es pública (en fracción I); aquí se incluye al Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los ámbitos federal, estatal y a los Ayuntamientos, a los Órganos Constitucionales Autónomos, con autonomía legal, e incluso a cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal. Considerando, además, que “es voluntad de esta Legislatura que se incluyan para la interpretación de dicho término, aquellas del sector paraestatal contenidas en la Constitución, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos público”;²⁰

¹⁸ Tomado de “Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos”, editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, página 12.

¹⁹ A partir del 2007, el artículo sexto constitucional queda con el siguiente agregado: Artículo 6°. ... Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

²⁰ Tomado de “Reforma al 6°...”



- El principio de máxima publicidad (fracción I), por el que las excepciones deben ser aplicadas en forma restrictiva y limitada, sólo cuando existan los elementos que justifiquen plenamente su aplicación;
 - La protección de la vida privada y de los datos personales, como límite del derecho de acceso a la información (fracción II);
 - Que el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales, no puedan estar condicionados ni requerir de acreditación de interés alguno (fracción III);
- El principio de gratuidad (fracción III).

De igual manera, se identifican las siguientes bases operativas:

- La suficiencia de mecanismos de acceso que permitan a cualquier persona realizar y obtener de manera expedita obtener de manera expedita el acceso a la información, a sus datos personales o la rectificación de estos últimos (fracción IV);
- La necesaria existencia de mecanismo de revisión, también expedito, ante un órgano u organismo especializado (fracción IV);
- La necesaria existencia de órganos u organismos²¹ que gozarán de tres autonomías, orientadas a garantizar estas cualidades: operativa que consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión presupuestaria que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la Ley, y finalmente la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno;

²¹ De conformidad con la exposición, la utilización de los conceptos de órgano u organismo "no fue casual: responde a una distinción técnicamente importante. Los organismos son entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia. El organismo, además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión; como ejemplo, tenemos a los denominados organismos constitucionales, así como a los organismos descentralizados, constituidos en el ámbito de la administración pública" (Tomado de "Reforma al 6º...").

- La necesaria existencia de mecanismos para proporcionar a través del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos sus principales indicadores de gestión, así como información sobre sus actividades que procure una adecuada rendición de cuentas (fracción V);
- Existencia de mecanismos legales sobre la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, estas últimas con independencia de su naturaleza pública o privada, por lo que se considerarían incluidos las propias autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales, los partidos políticos y otras instituciones de interés público, así como organizaciones no gubernamentales, sociedades, asociaciones y fundaciones entre muchos otros (fracción VI);
- El establecimiento de sanciones por la inobservancia a las disposiciones contenidas en las leyes en la materia (fracción VII).

Estos principios y bases operativas debieron incorporarse a la legislación estatal. El municipio, como sujeto obligado, debe acatar el ordenamiento estatal sin que pueda tomar acuerdo alguno que contradiga o dilate lo ahí establecido. Puede, sin embargo, implementar todas aquellas decisiones que facilite y fortalezca la transparencia. Y es, en la nueva tendencia en cuanto a gestión pública llamada «gobierno abierto» en donde el municipio puede (y debe, de acuerdo con su ya mencionada característica de inmediatez) reintegrarse al tema de la transparencia con una renovada actitud.

Esta nueva tendencia de «gobierno abierto» tiene como sus tres pilares la transparencia, la colaboración y la participación.²² Sus principios coinciden con los del orden democrático y, como establecen Lathrop y Ruma, su esencia se encuentra en el derecho a acceder a la documentación del Estado y participar, por medios electrónicos,

²² El impulso definitivo a esta tendencia la da el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009.

en la toma de decisiones públicas.²³ Puede, entonces entenderse como “una nueva forma de comunicación permanente y transparente entre la Administración y los ciudadanos, bidireccional, mediante la que se consigue su participación efectiva en los procesos de decisión, colaboración y control de la Administración”.²⁴ Debe destacarse que el desarrollo de lineamientos municipales en esta tendencia es aún incipiente en América Latina. Es en algunos países europeos donde ha comenzado a desarrollarse el tema desde la perspectiva del Ayuntamiento.²⁵ Los beneficios identificados del “gobierno abierto” en el orden municipal son:

- Se disminuye la carga de trabajo al funcionario municipal, se reduce el margen de discrecionalidad de la toma de decisiones, puede medirse el avance e impacto real que se tiene en cuenta a servicios.
- Se genera la percepción ciudadana de una administración municipal más cercana, capaz de dar respuestas a las necesidades y problemas que plantean;
- Al implicar a los ciudadanos en la actividad de la Administración, se genera corresponsabilidad;
- Hay involucramiento de otros agentes externos para reunir ideas y encontrar soluciones lo cual podría significar menores costos, procedimientos más eficientes y efectivos;
- Se aumenta la calidad, efectividad y rapidez de respuesta que el Ayuntamiento da a sus ciudadanos.
- La existencia de datos públicos sólidos, lo que ayuda al propio municipio y permite a terceros extraer valor de toda esta información y crear servicios innovadores para el beneficio de los ciudadanos, generando actividades de valor agregado que dinamizan la economía.

²³ Lathrop, Daniel y Laurel Ruma, *Open Government: Colaboration, transparency and participation in practice*, O'Reilly Media, 2010, p. XIX.

²⁴ Junta de Castilla y León y Red de Municipios Digitales, *10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto*, Versión electrónica, disponible en <http://www.ogov.eu/10-ideas-para-hacer-tu-ayuntamiento-abierto/>, 2010, p. 4.

²⁵ Una referencia importante, y que se emplea como base en lo que corresponde en el presente escrito, es el desarrollado por la Red de Municipios Digitales de Castilla y León.

Tanto para la transparencia como para el “gobierno abierto”, el uso de la tecnología es esencial. La necesidad de contar con equipos de cómputo y acceso a la Internet generaría alguna resistencia bajo los argumentos de que no todos los ciudadanos cuentan con este medio o saben cómo utilizarlo, lo cual si bien es cierto en la actualidad, habría que verlo al mediano plazo pues el crecimiento en número de usuarios de estas herramientas sugiere una rápida incorporación.

ROBUSTECER LA TRANSPARENCIA EN EL MUNICIPIO

¿Cuáles son las propuestas específicas que habrían de desarrollarse para en un gobierno municipal transparente y abierto? Se describen a continuación sistematizadas en cinco categorías básicas. La transparencia es el primero de los pilares. Es el eje que mayor desarrollo ha tenido en el orden legislativo. A la transparencia, sin embargo, no llega por decreto. Robustecer la transparencia en el orden municipal significa, al menos, la formalización del procedimiento para atender solicitudes, la regularización de los tiempos en los que se actualiza la información de oficio o mínima que cada una de las legislaciones estatales establece y el fortalecimiento de los archivos existentes en el municipio, es decir, tanto el de gestión como el histórico. La reglamentación municipal puede, con respecto a lo establecido en las leyes estatales, disminuir los tiempos de atención de solicitudes. Hacer esto, respaldado de la capacidad organizacional para cumplir, mostraría la voluntad que se tiene.

APERTURA DE DATOS PÚBLICOS (OPEN DATA) Y PROMOCIÓN DE SU APLICACIÓN

La apertura de datos (open data) es la práctica en la gestión de poner a disposición determinados datos de forma libre a todo el mundo. La apertura de datos supera la mera publicación de un informe de gobierno. Los datos oficiales, por lo general, no están tratados de ninguna forma: la administración los ofrece tal cual aparecen en sus bases de datos. Son los ciudadanos o terceros (denominados “infomediarios”) los que dan forma y sentido a esos datos. Una buena práctica en el orden federal ha sido la denominada “transparencia focalizada”, es decir, la identificación previa de



aquella información que, sea por su recurrencia o por su importancia, la administración somete a tratamiento previo para que el dato se convierta en información utilizable. La aplicación de los datos públicos adquiere la forma de plataformas para la red o dispositivos móviles como celulares. A través de concursos, campañas de solicitud de ideas, el municipio puede promover su desarrollo. Esto disminuye los costos y promueve la generación de ideas con valor agregado.

PARTICIPACIÓN EN REDES SOCIALES

El municipio puede, con un costo bajo, desarrollar “blogs” que sirvan a manera de bitácoras o testimonios y donde se propicie la participación u opinión de la ciudadanía. Puede, también, utilizar de manera oficial una cuenta de twitter (servicio gratuito identificado como microbloging) por el que puede comunicar acciones, ideas o actividades en máximo 140 caracteres, incluir fotos o imágenes o una cuenta de Facebook o Google+. Crear un canal en YouTube para poner a disposición de quienes navegan el material audiovisual que se genera en eventos.

Además de los citados, actualmente existen otras plataformas de comunicación. Aun cuando pudiera pensarse que hay un importante porcentaje de población que no utiliza las redes sociales habrá que considerar que cada día más los medios de comunicación tradicional se nutren de estos medios.

DESARROLLO DE PLATAFORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Básicamente se trata de publicar en Internet propuestas del Ayuntamiento que sean debatidas y votadas por los ciudadanos o lanzar campañas fijas o específicas para recabar la opinión de los ciudadanos en un tema determinado. Esto conlleva el permitir a los ciudadanos hacer sus propuestas para que éstas sean valoradas por el resto de vecinos y posteriormente puedan ser incorporadas a las políticas municipales.

PARTICIPACIÓN INTERNA, TRABAJO COLABORATIVO Y GESTIÓN DEL CAMBIO

Un gobierno municipal transparente y abierto es más que la mera implementación de sistemas computacionales: como todo cambio, requiere de un proceso planeado de implementación que involucre, sensibilice y capacite a los funcionarios municipales. Se debe, entonces, responsabilizar un área para su implementación a la que debe apoyársele.

Toda implementación de procesos adjetivos de una gestión pública precisa de la señal clara de parte del liderazgo de la organización. Esta es, quizás, una de las partes más complicadas pues incluye innovación administrativa que “ocurre en el sistema social de las organizaciones, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización”.²⁶ El desarrollo de estrategias y acciones de participación interna debe ser considerado como parte de las acciones municipales.

Estas son pues algunas recomendaciones breves para comenzar a instrumentar el gobierno municipal abierto.

LOS SIGUIENTES PASOS: A MANERA DE CONCLUSIONES

Contar con la voluntad de los tomadores de decisiones es el primer factor de éxito de toda política pública. Es, entonces, el primero de los pasos a dar. La implementación de toda política pública implica sus propios retos: la desviación del objetivo propuesto o el incumplimiento de la meta fijada son solo algunas de las situaciones que se presentan después de que se toma la decisión de implementar una decisión. Esto, lejos de ser un fracaso de la administración, debe verse como parte de un proceso de aprendizaje en la gestión municipal.

Uno de los principales retos es la heterogeneidad existente en cuanto a las capacidades institucionales existentes en los municipios. La transparencia se auxilia del uso del Internet y equipo de cómputo; el gobierno abierto, en esencia, requiere de estos medios. Una de las primeras barreras que en la práctica se encontrarán, con seguridad,

²⁶ Cabrero, Enrique, David Arellano y Ma. De Lourdes Amaya, “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad”, en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (comps.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 141.



se referirán al acceso que los municipios tengan a estos medios. El breve periodo del gobierno municipal sigue siendo un reto. Los tres años²⁷ que dura la administración, incide en la baja permanencia y arraigo que pudiera tener toda política pública.

Los retos que tiene un municipio para desarrollar una política pública transparente y de gobierno abierto, entonces, no difieren de otros temas. El desarrollo de capacidades institucionales en los municipios es un reto.

Las ventajas de un gobierno municipal transparente y abierto, sin embargo, son muchas. Procurar la legitimidad de la gestión y no sólo la legitimidad en la elección, ganada en las urnas, debe considerarse como una decisión estratégica. Las medidas a tomarse son relativamente sencillas y de bajo costo. Contando con la voluntad de los actores municipales pueden hacerse realidad.

²⁷ Salvo en el caso de Coahuila, donde el gobierno municipal tiene una duración de 4 años.



TRANSPARENCIA Y GESTIÓN MUNICIPAL: UNA EXPLORACIÓN EMPÍRICA

Octael Nieto ¹

INTRODUCCIÓN

Dentro del proceso de cambio político en México, la transparencia ha sido un elemento que ha cerrado un ciclo vital. A pesar de que su nacimiento comenzó a tomar fuerza en la agenda política hace casi una década, sus principios y fundamentos sociales han ido institucionalizándose paulatinamente. La transparencia materializa el derecho a la información, el cual resulta tan importante como la participación política para el sostenimiento de un régimen democrático;² sin embargo, al igual que otros principios sustantivos, la transparencia no concluye con su integración legal y regulación jurídica, sino que requiere de un profundo proceso de asimilación social, es decir, que la ciudadanía la interiorice, la sienta suya y sobre todo, la ejercite.

La transparencia es una herramienta que permite al ciudadano obtener información proveniente de las instituciones públicas con el objetivo de que éste evalúe y juzgue las acciones y decisiones de los funcionarios y servidores públicos, pero también representa un canal de comunicación entre los gobiernos y la ciudadanía. En otras palabras, la transparencia representa una puerta donde el ciudadano, en principio, se entera del desempeño institucional pero también establece contacto directo con los órganos gubernamentales. Esta relación tiene un doble efecto; por un lado, fortalece la legitimidad de las instituciones públicas y, por el otro, evalúa la eficacia de sus acciones y decisiones.

En este sentido, uno de los mecanismos actuales que han venido a acelerar la adopción de la transparencia entre los mexicanos ha sido la Internet. Hoy día, prácticamente todos los portales de Internet de los gobiernos de los estados y la

¹ Consultor independiente en materia de asuntos públicos, octael@yahoo.com.mx

² Dahl, Robert, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.



federación cuentan con una primera entrega de información generalizada que cubre, en un primer momento, una parte de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAPG), así como en sus respectivas réplicas en los estados. A su vez, buena parte del movimiento registrado de solicitudes de transparencia hacia las instancias de gobierno ha sido mediante esta herramienta tecnológica de la información y las comunicaciones, lo que establece una relación relevante entre la transparencia y el uso de la Internet.

No obstante, este proceso de transparencia no ha sido insertado en su totalidad en los tres niveles de gobierno. Por distintas razones, los gobiernos municipales no han sido capaces de atender con puntualidad estas premisas, a pesar de ser quienes tienen ese primer contacto con la ciudadanía y de fungir como la “primera línea” de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Recientemente, distintos medios han llamado la atención sobre el deficiente desempeño generalizado de los municipios en materia de transparencia.³ Probablemente, la explicación de por qué los gobiernos municipales obtienen bajos valores en los índices de transparencia puede encontrarse en que una de las vías más efectivas para atender y cumplir con estos requerimientos es mediante la Internet. Hoy día, la mayor cantidad de accesos y solicitudes de transparencia de gobiernos estatales y federal son hechas mediante esta herramienta y son pocos los gobiernos municipales cuentan con un portal de Internet eficiente, por lo que su accesibilidad y publicación de información resulta insuficiente, escasa e inaccesible.

Así, el presente documento explora empíricamente las relaciones entre los niveles de transparencia de los gobiernos y otros indicadores, con el objetivo de desarrollar propuestas que contribuyan al cumplimiento de las obligaciones. El documento está dividido en cuatro partes, la primera desarrolla un planteamiento general del concepto de transparencia, así como su relación con la rendición de cuentas. El segundo presenta un diagnóstico del status de transparencia en las gestiones municipales en México a partir de diversas fuentes. El tercero, plantea la capacidad de Internet como mecanismo para transparentar las gestiones municipales a partir de evidencia empírica de las gestiones estatales. Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones y comentarios finales.

³ Domínguez, Miguel, “Fallan Municipios en Transparencia” en Conexión Total, 14 de marzo de 2011; Calvo, Maciel “El IMIPE reprueba a 13 municipios en Transparencia”, en La Unión de Morelos, 14 de Septiembre de 2010; Mayoral, Isabel “La Transparencia, ausente en Municipios”, en CNN Expansión, 31 de agosto de 2010; S/A “Fallan Municipios en Transparencia” en El Heraldo de Aguascalientes, 15 de agosto de 2010; Mejía, Irma “Municipios de Zacatecas fallan en Transparencia” en Periodistas en Línea, 10 de junio de 2010.

EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

La transparencia remite a las características del flujo de información: accesibilidad, oportunidad, relevancia, verificabilidad, inclusión, inteligibilidad e integralidad; en donde la accesibilidad responde al “cómo” se accede a la información; la oportunidad al “cuándo”; la relevancia al “cuál y cuánta”; la inclusión a “quiénes” (bajo el supuesto de que ninguno de los usuarios relevantes debe estar excluido del proceso de acceso); la verificabilidad considera los mecanismos para corroborar que la información corresponde a hechos realizados; la inteligibilidad implica que la información debe presentarse de manera tal que sea clara y aprovechable para los usuarios y, finalmente la integralidad refiere a información completa.⁴

En Estados modernos este tema representa el canal de comunicación más importante entre sociedad y gobierno. Asimismo, hay casos donde el nivel de apertura informativa de un Estado es un indicador para medir el nivel de consolidación democrática del régimen.⁵ La transparencia es un concepto que refleja las demandas de los individuos dirigidas a sus gobiernos por exhibir o hacer visible públicamente los criterios de sus decisiones para que éstos conozcan, evalúen, juzguen las conductas de los servidores públicos y sus representantes.

Un ejercicio del poder sin compromisos ni obligaciones con relación a los gobernados, tiende a eliminar los mecanismos naturales de contrapesos, por lo que “la contención” queda fuera de la esfera de las reglas y las instituciones, lo que se traduce en la obligación para responder ante la ciudadanía, en otras palabras, en rendición de cuentas (*accountability*). Como puede verse (figura 1), la dimensión central de la transparencia está constituida por el principio fundamental de acceso a la información⁶ y la dimensión periférica la conforma la gobernanza; sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas representan, bajo este planteamiento, los ejes articuladores entre ambas dimensiones.

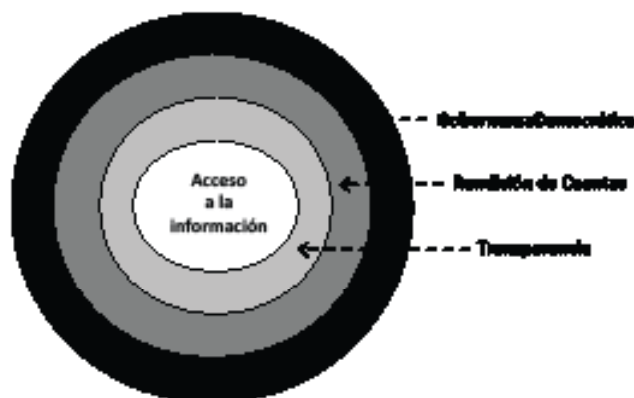
⁴ López-Ayllón, Sergio y Posadas, Alejandro “Las Pruebas de Daño e Interés Público en Materia de Acceso a la Información. Una Perspectiva Comparada”, en Derecho comparado de la información, UNAM, México, no. 9, enero-junio 2007, pp. 21-66.

⁵ Nava Gomar, Salvador “El Derecho de Acceso a la Información en el Estado Mexicano. Apuntes de Caso para su Constitucionalización” en López-Ayllón, Sergio, (Coord.) Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario. México: UNAM/IFAI, 2006.

⁶ Carbonell, Miguel, “El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental” en López-Ayllón, Sergio, (coord.), Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario, UNAM/IFAI, México, 2006.



Figura 1.
Transparencia, Rendición de Cuentas y Gobernanza



Fuente: Cabrero, Enrique y López-Ayllón, Sergio "Transparencia y Acceso a la Información en las Entidades Federativas: la Agenda Pendiente" ponencia presentada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2005.

La relevancia de acceder a información pública se explica por su utilidad, es decir, que no todo tipo de información es de interés para los ciudadanos,⁷ incluso hay quienes sostienen que uno de los objetivos del acceso a la información radica en mejorar su calidad de vida.⁸ En suma, la información adquiere el carácter de utilidad en la medida que a la ciudadanía le sirve para incidir en la agenda pública. La transparencia es una condición necesaria de los regímenes democráticos y un elemento activo de la operación del gobierno en cuanto a la rendición de cuentas.

La relación entre la transparencia y la rendición de cuentas se establece debido a que ésta última utiliza a la primera como una vía de comunicación para difundir decisiones, criterios y políticas públicas y, en esa medida, ofrecer a la ciudadanía información suficiente para que ésta evalúe y juzgue el desempeño de sus gobernantes en función de los compromisos que estos últimos asumieron con los primeros antes de tomar posesión de sus cargos mediante procesos electorales.⁹

⁷ Cunill, Nuria, "La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo Construirle Viabilidad?" en Mezones, Francisco. Ed. Transparencia en la Gestión Pública: Ideas y Experiencias para su Viabilidad, BID-IIDS/INAP de Guatemala/Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Guatemala, 2006.

⁸ Flores-Trejo, Eduardo, "Perfeccionamiento y Clasificación de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información" ponencia presentada en octubre de 2005 en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

⁹ Fox, Jonathan, "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion" ponencia presentada el 8 de mayo de 2000 en la Conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America" Notre Dame, the Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.

El nivel de transparencia es indispensable en la rendición de cuentas; pues develar información es el primer requisito para que la ciudadanía juzgue la actuación gubernamental y las estructuras de autoridad responsabilicen y, en su caso, sancionen a los titulares de las mismas;¹⁰ sin embargo, difundir información no puede entenderse únicamente como un acto de escrutinio público cuyo propósito final es exhibir, sino más bien, éste busca garantizar a la ciudadanía explicaciones y justificaciones de los actos de poder.¹¹ Finalmente, la transparencia y la rendición de cuentas, además de fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y sus representantes, impulsa exigencias para hacer el desempeño público más eficaz y eficiente.

El adjetivo de “buen gobierno” no es espontáneo ni responde a aspectos morales de funcionarios y servidores públicos, sino que remite un conjunto de criterios de eficacia y eficiencia, donde un factor primordial es la rendición de cuentas. Este aspecto tiene que ver no solamente con la obligatoriedad de los políticos y funcionarios de informar y justificar sus actos sino con la capacidad de un régimen para imponer sanciones a funcionarios y representantes que violen normas de conducta como arte de sus funciones públicas.

En este sentido, la única forma de garantizar un buen gobierno es institucionalizando una fuerte estructura de rendición de cuentas que haga responder a todo funcionario del estado por sus acciones en su calidad de servidor público. Aunque el término rendición de cuentas suele utilizarse únicamente en la prevención de actividades ilegales o corruptas de funcionarios públicos, el concepto comprende también el diseño e implementación de programas gubernamentales circunscritos a los “deberes públicos” básicos por los que responden los servidores públicos.

Existen tres principales categorías de rendición de cuentas, la primera supone la rendición de cuentas financiera centrada en la contabilidad, es decir, en cómo se llevan los libros y de qué manera se gasta el dinero. La segunda supone la imparcialidad, donde los funcionarios públicos actúan bajo normas éticas, con honestidad, justicia y equidad; estas normas crean procesos y procedimientos que garantizan un gobierno equitativo ofreciendo un tratamiento justo a sus ciudadanos. Finalmente, la tercera se centra en resultados y comprende el cumplimiento de los objetivos públicos, en otras palabras, la primera y la segunda se centran en cómo el gobierno hace lo que hace y la tercera se enfoca a verificar si las políticas, programas y actividades del gobierno están produciendo los resultados planeados originalmente.

¹⁰ Fearon, James, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance” en Przeworski, Adam; Stokes, Susan y Manin, Bernard *Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹¹ Peshard, Jacqueline, “Transparencia y Partidos Políticos”, Cuadernos de Transparencia, no. 08, México, IFAI, 2005.

En los mecanismos de rendición de cuentas se presentan una serie de problemas estructurales diferentes. El primero de ellos es que los electores solamente pueden pedir cuentas a los gobernantes y funcionarios elegidos. La gran mayoría de servidores públicos reciben nombramientos, por lo que no le responden directamente a la población a través del proceso electoral. Aunque los gobernantes elegidos cuentan con fuertes incentivos para contener a los funcionarios públicos para proteger su reputación, la facilidad con que se puede turnar la culpa en una y otra dirección entre el propio gobernante y los funcionarios elegidos se diluye. En segundo lugar, la periodicidad de las elecciones provoca una diversidad de opiniones y evaluaciones en un solo sufragio, por lo que resulta prácticamente imposible que las elecciones proporcionen indicios de rendición de cuentas claras para cada funcionario público en particular.

TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Desde el 2002 el Gobierno Federal desarrolla el programa “Municipios por la Transparencia” (MxT) el cual busca crear sinergias entre los tres órdenes de gobierno en materia de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública; asimismo, este programa tienen como objetivos construir y desarrollar acciones y herramientas desde los gobiernos locales que favorezcan: a) los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental; b) la participación de la ciudadanía y los diversos sectores de la sociedad (corresponsabilidad gobierno-ciudadanía) en distintos programas de interés público; c) la de rendición de cuentas; y d) la respuesta del gobierno a las demandas de la ciudadanía sobre transparencia, eficacia, atención acertada a las necesidades de la población y combate a la corrupción para fortalecer la confianza en la gestión de gobierno.

MxT inició con la coparticipación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) -posteriormente Secretaría de la Función Pública (SFP), la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), así como el Proyecto Atlatl y publicó 14 recomendaciones básicas para la transparencia en el ámbito municipal, actualizadas dos años más tarde (Tabla 1).¹²

¹² Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Municipios Transparentes: 14 Acciones Básicas para la Transparencia*, IMCA, 2002; Secretaría de la Función Pública *Transparencia Municipal: 14 Acciones Básicas*, IMCA, 2004.

Tabla 1.
Catorce recomendaciones para la transparencia municipal

	2002	2004
1	Transparentar las actividades en áreas críticas	Garantizar el acceso a la información pública municipal
2	Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal	Crear y poner en acción los Consejos Municipales
3	Informar sobre los proveedores del municipio	Procurar que el Cabildo funcione con criterios de transparencia
4	Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública	Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal
5	Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales	Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana
6	Publicar los gastos de comunicación social y de representación	Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad
7	Informar sobre los ingresos totales del Alcalde, Regidores y funcionarios	Brindar atención de calidad a la ciudadanía
8	Difundir información sobre trámites y servicios municipales	Difundir los reglamentos municipales
9	Difundir los reglamentos municipales	Difundir información sobre trámites, permisos, licencias, concesiones y servicios municipales
10	Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad	Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública
11	Brindar atención de calidad a la ciudadanía	Informar sobre los ingresos totales del Alcalde, Regidores y funcionarios
12	Crear y poner en acción los Consejos Municipales	Informar sobre los proveedores del municipio
13	Procurar que el Cabildo funcione con criterios de transparencia	Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales
14	Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana	Publicar los gastos de comunicación social y de representación

Fuente: Elaboración del autor



Asimismo, existen ejemplos en el nivel municipal de expedición de reglamentos de transparencia y acceso a la información: en mayo de 2002, Municipio de Querétaro publicó el Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia; en agosto de 2002, el Municipio de Zapotlán el Grande en Jalisco expidió el Reglamento de Transparencia y Derecho a la Información; y en febrero de 2003, el Municipio de Torreón en Coahuila publicó el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal.¹³

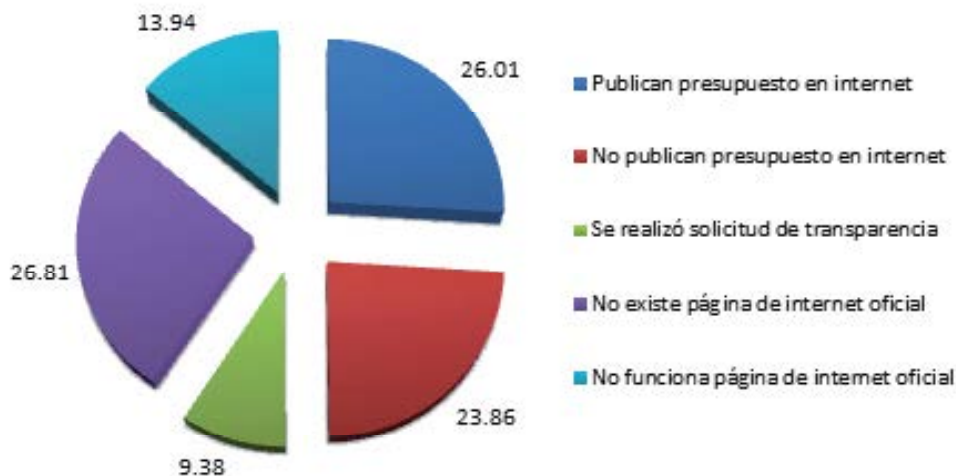
Sin embargo, comparativamente con los estados y la federación, los gobiernos municipales muestran rezagos importantes en el rubro de transparencia. En 2009 una estudio¹⁴ advirtió que, éste nivel de gobierno registraba bajos índices de transparencia, afirmando que realmente se sabía muy poco de cómo éstos ejercían y gastaban su presupuesto. Dentro de una muestra de 373 municipios que representaban el 80% del PIB, 65% de la población y del gasto municipal de todo el país, se documentó más poblados (Iztapalapa, Ecatepec y Guadalajara) y los de mayor presupuesto (Guadalajara, Tijuana y Zapopan) (Gráfica 1) que sólo el 26% de ellos publicaba su presupuesto en su portal Internet, el 24% no lo hacía -entre ellos, municipios capitales Colima, Chilpancingo de los Bravo, Pachuca de Soto, Ciudad Victoria, Oaxaca de Juárez, Tlaxcala y Chetumal-; sólo el 9% había recibido solicitud de transparencia -con respuestas deficientes y ambiguas-;¹⁵ el 27% no tenía una portal oficial de Internet y de quienes sí tenían portal, el 14% no funcionaba; y finalmente, sólo 8 municipios publicaba el número de plazas policiacas: Atizapán de Zaragoza, Bahía de Banderas, Culiacán, Huimilpan, Irapuato, La Paz, Xalisco y Zapopan.

¹³ Guillén, Tonatihu "Transparencia en México. Ruta Hacia el Ámbito Municipal" en Revista IAPEM 55, 2003.

¹⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice Municipal de Información Presupuestal, IMCA, 2009.

¹⁵ El propio estudio documentó que la delegación Iztapalapa en el Distrito Federal -el quinto presupuesto más alto de todo el país- y el municipio de Toluca, reportaron su presupuesto sin desgloses como respuesta a una solicitud oficial de información. El municipio de Cuernavaca en el estado de Morelos a una solicitud de información sobre incrementos salariales, entregó el periódico oficial del estado en el cual [...]...se autoriza el incremento de hasta un veinte por ciento en las percepciones salariales de los integrantes del Cuerpo Edilicio, [...], sin reportar las cantidades. El municipio de Veracruz a una solicitud de información sobre gasto en alimentos entregó información de la "partida presupuestaria 5102: Alimentos Extraordinarios" la cual incluye gastos de "ecología" y "tesorería".

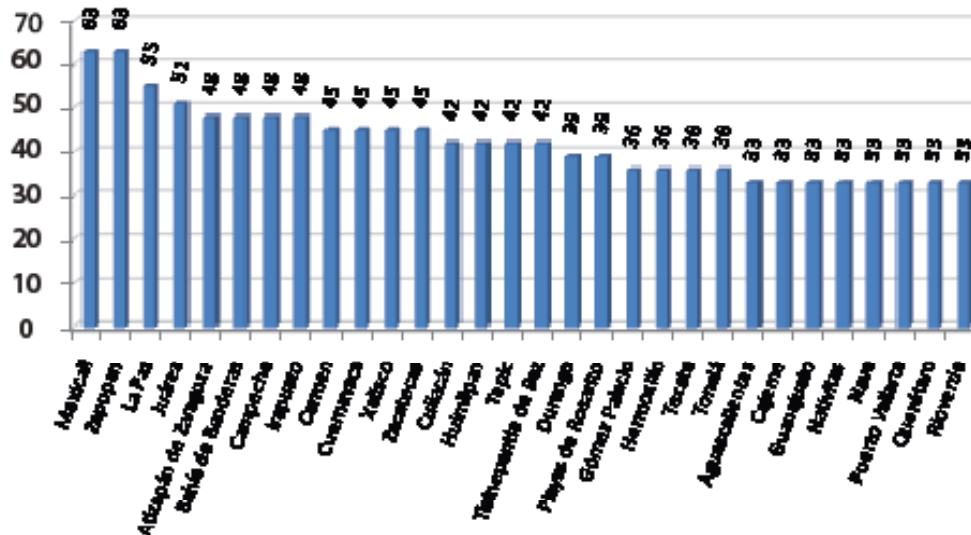
Gráfica 1.
Disponibilidad de la Información Presupuestal de los Municipios



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice Municipal de Información Presupuestal, IMCO, 2009, p. 5.

En este mismo estudio, el promedio alcanzado por los municipios dentro del índice de información presupuestal fue de 28% en una escala de 0 a 100; incluso dentro de una sub-muestra con de los 30 presupuestos municipales más altos, este mismo índice alcanzó un promedio de 41%, solamente dos municipios (Mexicali y Zapopan) con valores aprobatorios de 63% (Gráfica 2). A pesar de que lo anterior ilustra diversas problemáticas para los gobiernos municipales relacionadas con mecanismos de comunicación ciudadana, la transparencia enfrenta un gran desafío, ya que al ser Internet uno de los medios más ágiles y más baratos para acceder a la información oficial resulta complicado esperar un desempeño eficiente y un cabal cumplimiento a las legislaciones estatales, ni mucho menos grandes expectativas provenientes de la sociedad.

Gráfica 2.
Índice de Información Presupuestal entre los 30 municipios con mayor presupuesto

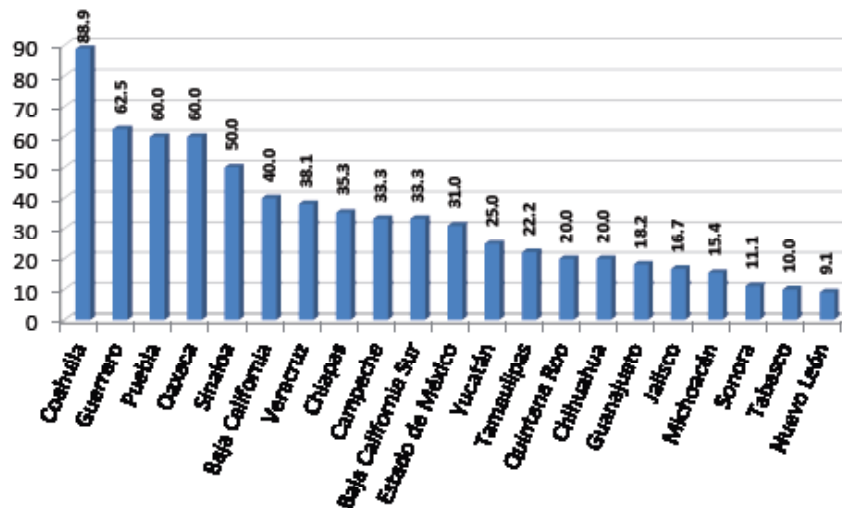


Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice Municipal de Información Presupuestal, IMCO, 2009, p. 11.

En 2010, el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal Municipal (ITDIFM),¹⁶ de una muestra de 100 municipios, reportó un promedio general de 51 puntos en una escala de 0-100, donde solo una tercera parte de ellos logró alcanzar valores aprobatorios; incluso las últimas 11 posiciones no alcanzaron ni 20 puntos (Lerma, Tula de Allende, Chilpancingo de los Bravo, Tecámac, Nezahualcóyotl, Piedras Negras, Tlaxcala, Boca del Río, Texcoco, Chalco y Torreón). Esta misma fuente, a principios de 2011 reportó que en México 21 entidades federativas cuentan con legislaciones que “obligan” a los municipios a publicar información presupuestal mediante un portal de Internet; sin embargo, en promedio cerca del 60% de estos municipios “obligados” no cumple la ley (Gráfica 3).

¹⁶ Levantado anualmente por la empresa a-regional, es un instrumento estadístico que cuantifica la disponibilidad de la información fiscal generada por los gobiernos municipales, con la finalidad de verificar esta información en los portales de internet de los ayuntamientos y administraciones delegacionales del D.F. para conocer la manera en que este nivel de gobierno facilita el acceso a la información estadística, documental y legal de sus actividades y programas.

Gráfica 3.
Porcentaje de Municipios que incumplen Obligaciones de Transparencia en
Entidades Federativas con Ley Aplicable



Fuente: A-regional ([http://www.aregional.com/mexico/img/a\\$27312/27312_home.gif](http://www.aregional.com/mexico/img/a$27312/27312_home.gif))

Derivado de 17 levantamientos aleatorios entre julio de 2009 y mayo de 2011, el ranking CIMTRA-Municipal,¹⁷ reportó un promedio general de transparencia de 27 puntos en una escala de 0-100 en un primer levantamiento y un promedio de 19 puntos en la misma escala en el último levantamiento, donde solamente ocho municipios de los 101 analizados, alcanzaron valores aprobatorios, cuatro de ellos del estado de Jalisco. Finalmente, un estudio de caso del Distrito Federal en 2006, registró que de las 16 delegaciones políticas sólo seis (37%) alcanzaron valores aprobatorios (Tabla 2).

¹⁷ Indicador de transparencia municipal levantado desde 2002 por el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA (<http://www.cimtra.org.mx/index.html>); Colectivo CIMTRA, Informe De Actividades, México, 2008.



Tabla 2. Ranking-CIMTRA Delegaciones del Distrito Federal

	Presencia urbana	Información	Interacción	Transacción	e-Democracia	e-Valor
1. San Pedro Garza, N.L.	1.00	0.50	0.75	3.50	1.25	7.00
2. Guadalajara, Jalisco	0.5	1.00	1.50	4.00	0.00	7.00
3. Tijuana, B.C.	1.00	1.00	1.50	2.00	1.25	6.75
4. Torreón, Coahuila	0.50	0.50	1.50	3.00	1.25	6.75
5. Querétaro, Querétaro	0.50	0.00	1.50	3.00	1.25	6.25
6. Monterrey, N.L.	0.75	0.50	0.75	3.00	1.25	6.25
7. León, Guanajuato	1.00	1.00	1.50	2.50	0.00	6.00
8. Hermosillo, Sonora	0.75	0.00	1.50	2.00	1.25	5.50
9. Guadalupe, Zacatecas	0.75	0.00	1.50	2.00	1.25	5.50
10. Metepec, Edo. Mex.	1.00	0.5	1.50	1.00	1.25	5.25
11. Mazatlán, Sinaloa	0.5	0.00	1.50	2.00	1.25	5.25
12. Champotón, Camp.	1.00	0.00	1.50	1.00	1.25	4.75
13. Cancún, Q. Roo	1.00	0.00	1.50	1.00	1.25	4.75
14. Culiacán, Sinaloa	0.75	0.00	1.50	1.00	1.25	4.50
15. Colvillo, Ags.	0.75	0.00	1.50	1.00	1.25	4.50

Fuente: Colectivo CIMTRA (<http://www.cimtra.org.mx/index.html>).

Internet como Mecanismo de Transparencia

Hoy día, Internet se ha convertido en la principal herramienta para transparentar información generada en instituciones y organismos públicos. El hecho que lo confirma es el caso internacional de “Wikileaks”,¹⁸ donde bajo el escudo de la transparencia y acceso a la información, fue generada una crisis internacional al sistema político norteamericano a través de la Internet. No hay duda que esta herramienta tecnológica mejora la transparencia y facilita el acceso a la información pública, fortaleciendo las

¹⁸ El 28 de noviembre de 2010 el portal de Internet de Wikileaks filtró a diarios como The New York Times, The Guardian, Le Monde, Der Spiegel y El País más de 250 mil “cables” del gobierno norteamericano calificados de confidenciales; horas después, WikiLeaks sufrió un ataque DDoS (denegación de servicio) que dejó al portal “caído” alrededor de 27 horas. Posteriormente, el 1 de diciembre comenzaron las primeras reacciones en contra de la publicación de estos cables: el senador Joe Lieberman hizo un llamado público para que las empresas que estaban dando soporte a WikiLeaks dejaran de hacerlo bajo el argumento de “poner en peligro la seguridad nacional”. Distintos Corporativos tomaron medidas ese mismo día, por ejemplo Tableau Software bloqueó la posibilidad de visualizar gráficos con la información filtrada; Amazon borró el contenido del portal alojado en sus servidores, alegando que los documentos no pertenecían a WikiLeaks y ponían en peligro a personas; dos días después, EveryDNS eliminó el dominio WikiLeaks.org escudándose en los ataques DDoS, obligando al portal a funcionar bajo un dominio suizo (WikiLeaks.ch) alojado en Suecia y alojando los cables informativos en un servidor de la empresa francesa OVH. A partir de entonces y de forma progresiva a WikiLeaks se le fueron retiradas importantes donaciones: PayPal, Mastercard y el banco suizo PostFinance -quien además eliminó las cuentas de Julian Assange, fundador de Wikileaks, argumentando que su apertura había sido hecha con “información falsa”. De forma paralela, diversos sectores de la población y la sociedad civil organizada de prácticamente todo el mundo se manifestaron al respecto principalmente a través de redes sociales, generando diversas opiniones, lo que ha generado un intenso debate entre la transparencia y la seguridad en Internet.

relaciones entre gobierno y ciudadanía; sin embargo, su efectividad está determinada por el nivel de habilidad digital, tanto de la ciudadanía como de los servidores públicos, así como por la capacidad tecnológica de los órganos y oficinas gubernamentales.¹⁹

En México, distintos datos²⁰ muestran de que el nivel de gobierno más cercano a la gente, es el más alejado en el ciberespacio, pues de los 2 mil 241 municipios existentes, solo entre el 20% y 24% de ellos cuenta con portal de Internet, lo que refleja el bajo nivel de actividad electrónica de los gobiernos municipales. Una investigación sobre gobierno electrónico (e-Gobierno)²¹ reportó que los gobiernos municipales más avanzados electrónicamente en México son San Pedro Garza, Guadalajara, Tijuana y Torreón, donde el promedio general fue de 3.06 puntos en una escala de 0-7; como referencia, en una medición similar, el 43% de las entidades registraron puntajes por arriba de este valor. De igual forma, los resultados arrojan que ocho municipios no ofrecen información urbana, es decir, información sobre transporte, ni mapas de la ciudad, entre otros aspectos y sólo 21 cuentan con instrumentos de participación ciudadana. A pesar de que el estudio afirma que la mayoría de los sitios Web municipales tienen capacidad de interacción, comparativamente con portales de otras ciudades como Barcelona (10.75 puntos), su desempeño y efectividad aún es incipiente, lo que refleja la necesidad de impulsarlos y fortalecerlos (Tabla 3).

¹⁹ Serrano, Rafael, "Internet como Herramienta de Transparencia de la Información: el Caso del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María", en Contribuciones a las Ciencias Sociales, mayo 2011, (www.eumed.net/rev/cccss/12/)

²⁰ Flores, Katiuzka, "Experiencias de Gobierno Electrónico en los Tres Niveles de Gobierno en México: Federal, Estatal y Municipal", Documento de Trabajo, p.12, s/a; Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), 2006 (<http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/snim>).

²¹ Sandoval, Rodrigo, "Portales municipales en México, una evaluación", en Política Digital, 2007. Muestra de 78 municipios cuyo criterio de selección fue: municipios con poblaciones mayores a los 75 mil habitantes y que contaran con portal de Internet, así como una metodología basada en cinco dimensiones: presencia, información urbana, interacción, transacción y participación ciudadana. Para calcular el e-Valor se le atribuyó a cada fase una ponderación de 0,25 (servicio presencial), 0,5 (servicio interacción), 0,75 (servicios interacción), 1 (servicios transacción), y 1,25 (servicios e-democracia). Para cada ciudad se calculó el porcentaje de servicios ofrecido en cada fase y multiplicado por la ponderación de la fase.



Tabla 3. Ranking de Gobierno Electrónico de Municipios mexicanos, 2006

	Presencia urbana	Información	Interacción	Transacción	e-Democracia	Valor
1. San Pedro Garza, N.L.	1.00	0.50	0.75	3.50	1.25	7.00
2. Guadalajara, Jalisco	0.5	1.00	1.50	4.00	0.00	7.00
3. Tijuana, B.C.	1.00	1.00	1.50	2.00	1.25	6.75
4. Torreón, Coahuila	0.50	0.50	1.50	3.00	1.25	6.75
5. Querétaro, Querétaro	0.50	0.00	1.50	3.00	1.25	6.25
6. Monterrey, N.L.	0.75	0.50	0.75	3.00	1.25	6.25
7. León, Guanajuato	1.00	1.00	1.50	2.50	0.00	6.00
8. Hermosillo, Sonora	0.75	0.00	1.50	2.00	1.25	5.50
9. Guadalupe, Zacatecas	0.75	0.00	1.50	2.00	1.25	5.50
10. Metepec, Edo. Mex.	1.00	0.5	1.50	1.00	1.25	5.25
11. Mazatlán, Sinaloa	0.5	0.00	1.50	2.00	1.25	5.25
12. Champotón, Camp.	1.00	0.00	1.50	1.00	1.25	4.75
13. Cancún, Q. Roo	1.00	0.00	1.50	1.00	1.25	4.75
14. Culiacán, Sinaloa	0.75	0.00	1.50	1.00	1.25	4.50
15. Calvillo, Ags.	0.75	0.00	1.50	1.00	1.25	4.50

Fuente: Sandoval, Rodrigo, "Portales municipales en México, una evaluación", en Política Digital, 2007 (<http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=1449&c=112>).

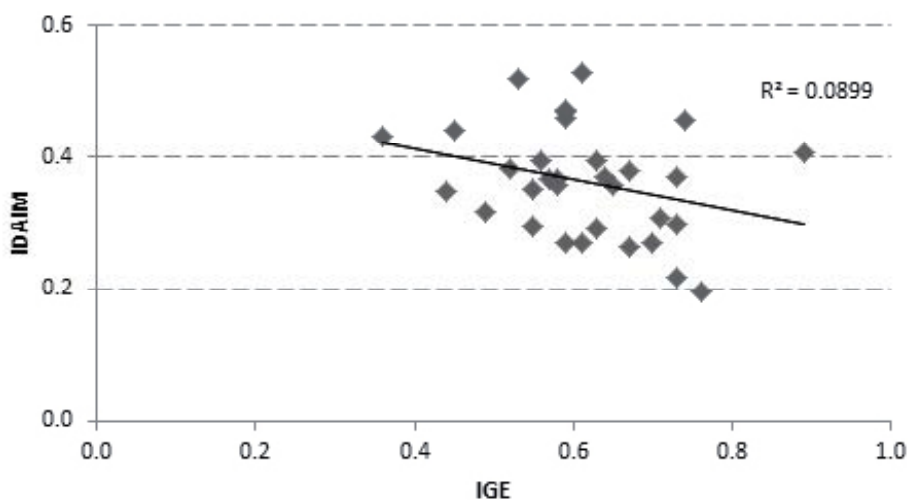
Como ya fue mencionado, la mayor parte de la actividad de transparencia es a través de Internet, por ello, resulta importante conocer la relación entre ambas variables para determinar qué tanto afecta la capacidad tecnológica de los municipios al cumplimiento de sus obligaciones legales de transparencia. Para ello, se utilizan tres índices usados en mediciones a nivel estatal: 1) el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF), 2) el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) y 3) el Índice de Gobierno Electrónico (IGE). Con ello, se pretenden establecer parámetros que permitan obtener algunas conclusiones respecto al nivel de cumplimiento de obligaciones de transparencia.

El ITDIF es un índice cuya medición considera seis diferentes aspectos de la gestión y desempeño gubernamental para evaluar la transparencia en la información fiscal en cada una de las entidades federativas: 1) marco regulatorio, 2) costos operativos, 3) marco programático-presupuestal, 4) rendición de cuentas, 5) evaluación de resultados y 6) estadísticas fiscales. El IDAIM es un índice que permite medir el desarrollo de las legislaciones de los estados y la LFTAIPG con relación a su carácter constitucional y al desarrollo legislativo de criterios mínimos del derecho de acceso a la información.

Este índice busca verificar el nivel de desarrollo de estas legislaciones, partiendo de referentes internacionales de derechos humanos, así como los principios y estándares internacionales y nacionales a partir de 31 indicadores.²² Finalmente el IGE es un índice levantado anualmente por la revista “Política Digital” que se basa en la evaluación de los sitios web de los gobiernos de los estados y está conformado por siete indicadores: 1) información completa y detallada, 2) interacción, 3) transacción, 4) integración, 5) participación, 6) desempeño del portal, y 7) estilo y diseño.

Inicialmente, referente a la relación entre el IGE y el IDAIM, que en otras palabras se traduce en la relación entre el desarrollo de gobierno electrónico y el desarrollo de normatividad del derecho a la información por entidad, resulta interesante la relación negativa, con una R cuadrada de .089. Lo anterior se leería que a mayor desarrollo electrónico del gobierno del estado, menor desarrollo normativo en materia de derecho de acceso a la información en la entidad (Gráfica 4).

Gráfica 4.
Correlación entre el Índice de Gobierno Electrónico (IGE) y el Índice del Derecho



Fuente: Elaboración del autor.

²² 1) conceptualización e interpretación del derecho de acceso a la información, 2) objetivos de las legislaciones, 3) sujetos obligados, 4) obligaciones, 5) sujetos de derecho, 5) criterios legales clasificatorios de información, 7) lista limitada de excepciones para la clasificación de información, 8) prueba tripartita, 9) sanciones, 10) responsabilidades y entrega de información por motivos de interés público, 11) integración de oficinas de información o unidades administrativas equivalentes, 12) atribuciones de las oficinas de información, 13) integración del órgano interno de revisión, 14) facultades de los órganos internos de revisión, 15) acciones de sensibilización, 16) acciones de capacitación, 17) manejo de archivos, 18) rendición de cuentas de los sujetos obligados a los órganos garantes y de los órganos garantes al poder legislativo, 19) naturaleza jurídica, 20) facultades del órgano de transparencia, 21) órganos de conducción de los órganos garantes de transparencia, 22) modalidades de solicitudes de acceso a la información, 23) requisitos para solicitar información, 24) regulación de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información, 25) tarifas y costos de la reproducción de información solicitada, 26) requisitos para interponer procedimientos de revisión, 27) plazos para recurso de revisión, 28) garantías jurídicas del recurso de revisión, 29) información publicada sin solicitud de información de por medio, 30) modalidades de difusión, y 31) reglas para la publicación de obligaciones de transparencia.



Contrariamente, como puede verse (Gráfica 5) hay una correlación positiva entre el IGE y el ITDIF con una R cuadrada de .024. En otras palabras, a mayor desarrollo electrónico del gobierno de cada entidad, mayor transparencia y disponibilidad de la información. Esta relación confirma el hecho de que en la mayoría de los estados y en la Federación, la mayor cantidad de solicitudes de acceso y disponibilidad de la información es a través de Internet, siendo los Portales oficiales de los gobiernos -incluidos los de transparencia- el medio principal para ofrecer información pública. Asimismo, esta relación confirma que en la medida que un gobierno no desarrolle su capacidad electrónica de comunicación e interacción con la ciudadanía difícilmente tendrá capacidad de transparentar su gestión y por lo tanto, tendrá bajos niveles de transparencia, tanto en los hechos, como entre la opinión pública, lo que disminuiría su capacidad de gobierno.

Gráfica 5.
Correlación entre el Índice de Gobierno Electrónico (IGE) y el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF) por Entidad Federativa

Cuadro 5
 Zona Metropolitana de Michoacán: Número de establecimientos por grupos de actividad del sector comercio y servicios, 1980-2003

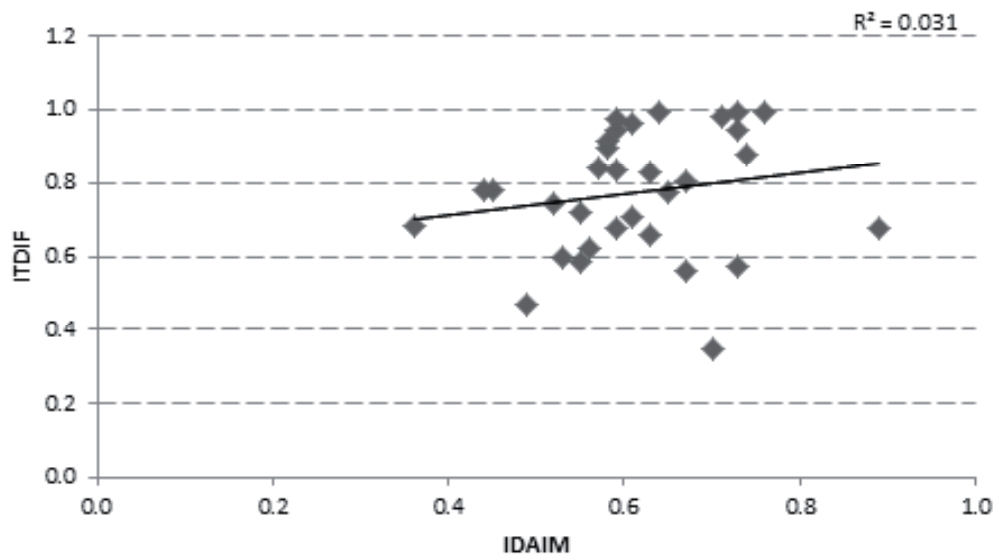
Grupo*	Denominación	1980	1988	1993	1998	2004
I.	COMERCIO Y SERVICIOS AL PRODUCTOR	313	968	2 020	2 276	2 320
1.	Servicios profesionales	155	571	1 219	974	1497
	721 Servicios profesionales a empresas	155	571	1 219	974	1497
2.	Comercio de bienes de capital e intermedios	158	397	801	1 302	823
	731 Comercio al mayoreo	32	162	416	600	248
	732 Comercio de equipo e insumos industriales	126	235	385	702	575
II.	COMERCIO Y SERVICIOS AL CONSUMIDOR	5 022	8 457	14 936	18 496	21 553
3.	Comercio de bienes de consumo inmediato	2 257	2 930	5 421	6 103	6 489
	811 Comercio de alimentos, bebidas, tabaco	9	2 851	5 339	5 898	6 265
	812 Supermercados	2 240	70	60	182	86
	813 Gasolineras y combustibles	8	9	13	23	138
4.	Servicios de consumo inmediato	710	1 257	2 629	3 232	3 760
	821 Preparación de alimentos y bebidas	401	711	1 479	1 745	2 041
	822 Aseo y limpieza	205	376	776	1 043	1 314
	823 Recreación y esparcimiento	41	76	242	360	313
	824 Difusión e información	16	33	44	nd	12
	825 Hoteles, moteles y posadas	47	61	86	84	80
5.	Comercio de bienes de consumo duradero	1 358	2 557	3 865	5 169	7 455
	831 Bienes del hogar y personales	1 260	2 343	3 537	4 731	6 965
	832 Tiendas de departamento	8	15	19	38	15
	833 Automotrices y autopartes	90	199	309	400	475
6.	Servicios de consumo duradero	697	1 713	3 021	3 992	3 849
	841 Reparaciones	457	972	1 680	2 153	2 176
	842 Educación y cultura privados	16	91	174	246	320

Fuente: Elaboración del autor.

Finalmente, respecto a la relación entre el IDAIM y el ITDIF, se observa (Gráfica 6) una relación positiva entre ambos índices con una R cuadrada de .031, lo que significa que a mayor desarrollo normativo en materia de derecho de acceso a la información, mayor transparencia y disponibilidad de la información pública. Este diagrama también confirma el argumento de que los gobiernos de las entidades difícilmente obtendrán altos niveles de transparencia si no cuentan con un marco normativo capaz de garantizar los derechos, las necesidades y las demandas ciudadanas.

Gráfica 6.

Correlación entre el Índice de Transparencia y Derecho a la Información (IDAIM) y el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal (ITDIF) por Entidad Federativa



Fuente: Elaboración del autor.

CONCLUSIONES

La relación entre el sector público y sociedad civil es una condición necesaria en los regímenes democráticos. Sin embargo, en el contexto de gobiernos locales esta relación aumenta su grado de complejidad tanto en términos políticos como en términos de gestión administrativa. Por ello, el vínculo cercano y permanente con la sociedad es un elemento fundamental de la estrategia de cualquier gobierno municipal o estatal en el combate a la corrupción. Los procesos de apertura en México requieren que los gobiernos establezcan canales de comunicación directos y eficientes con los ciudadanos. En sus tres órdenes, los gobiernos necesitan generar puentes de comunicación y colaboración en la solución y atención de problemas sociales para fortalecer una cultura de integridad, transparencia y respeto a la Ley.

Actualmente, el ejercicio del poder ha ingresado a una esfera de publicidad y visibilidad que permite a los ciudadanos la oportunidad de evaluar más de cerca a sus gobiernos y gobernantes. La transparencia es parte de estas nuevas condiciones de gobernabilidad democrática, las áreas, estructuras y decisiones del Estado son más objeto de escrutinio ciudadano. Por ello, la transparencia es ahora el camino que evita que el poder sea inaccesible para los gobernados, al tiempo que representa una fórmula institucional para que la información resguardada por las burocracias acceda a los ciudadanos. En este sentido, esta forma de gobernar encausa a la reconstrucción institucional del Estado para asegurar el ejercicio democrático de la gestión pública.

La transparencia responde a un perfil de sociedad estrictamente “ciudadana”, denota el avance de condiciones de vida orientadas hacia una postura activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, con objeto no sólo de analizar y discutir su derrotero, sino de intervenir en los procesos que se generan con la gestión institucional. Una condición para que la transparencia sea valorada como un producto democrático, es que los ciudadanos vigilen y controlen el ejercicio del poder de manera continua. La transparencia es un medio para que la vigilancia y el control del poder sean parte de las ventajas que los ciudadanos tienen para evitar que se comporte de modo distante de él.

Por otra parte, el uso de las TICs por parte de los gobiernos en México es una tendencia creciente, aunque de forma desigual en los tres niveles de gobierno. Hoy día, los canales tradicionales para la realización de trámites y la comunicación entre gobiernos y ciudadanos resultan insuficientes. Los ciudadanos, organizaciones civiles

y empresas están exigiendo a instituciones públicas una transformación profunda que mejore la relación entre ambos. En las esferas estatales y federal, los gobiernos han introducido TICs como parte de sus actividades, ofreciendo distintos servicios y estableciendo canales de comunicación, todo ello, a través de gobierno electrónico; sin embargo, en el nivel municipal este proceso se está quedando rezagado por diversas razones, lo que impacta negativamente en otros rubros de gobierno como el de transparencia.

A pesar de lo anterior, ciertas deficiencias de los gobiernos municipales en materia de transparencia pueden mejorarse a partir de acciones simples y sin necesariamente un alto costo económico. Las posibilidades de mejorar estos mecanismos entre gobiernos municipales son amplias si se cuenta con voluntad política para desarrollarlas, aunque es necesario institucionalizar y reglamentar los mecanismos de transparencia como acciones permanentes de gobierno municipales a fin de que sean incorporados por los servidores públicos en su quehacer cotidiano. Además de ser vista como una obligación legal, la transparencia es factor para generar capital político; ésta es un “ejercicio” de gobierno donde la participación de la ciudadanía es fundamental para construir gobiernos locales eficientes.

Finalmente, no obstante los esfuerzos de construcción de índices de transparencia a nivel municipal en México provenientes de organismos ciudadanos, empresas consultoras y del propio Gobierno Federal,²³ comparativamente con otros países de la región centro y sudamericana,²⁴ medir la transparencia en este nivel de gobierno aún es incipiente, por lo cual en la mayoría de ellos se desconoce qué tan transparentes están siendo sus desempeños; sin embargo, como pudo observarse, su baja capacidad de gobierno electrónico, así como su poca preocupación por desarrollar reglamentos

²³ La Secretaría de la Función Pública con el programa Municipios por la Transparencia (MxT) y el Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal; la Secretaría de Gobernación con el Instituto Nacional del Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED); el Colectivo Ciudadanos Municipios por la Transparencia con el índice Ranking-CIMTRA; y A-regional con el ITDIF.

²⁴ La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) presentó en 2008, la Serie “Manuales de Transparencia y Gobernabilidad”, con el propósito principal de promover mayor transparencia, responsabilidad y capacidad de gestión en los municipios de Honduras, así como lograr que la prestación de servicios municipales se orientaran prioritariamente a responder a las necesidades de los ciudadanos; mejorar los ingresos municipales debido a una mayor confianza de la ciudadanía en los proyectos y programas emprendidos por las autoridades locales; y fortalecer la participación de la ciudadanía en las iniciativas de desarrollo local en su comunidad, barrio y municipio; para mejorar la gestión, la transparencia y la gobernabilidad el documento plantea la necesidad de generar políticas públicas bajo seis principales rubros: 1) Evaluar la gestión, transparencia y gobernabilidad mediante la aplicación del IGTGM; 2) Organizar una Comisión Conjunta; 3) Analizar los resultados de la evaluación; 4) Priorizar áreas clave para mejorar la gestión; 5) Formular y poner en marcha políticas públicas para mejorar la gestión; 6) Dar seguimiento a las políticas públicas. Por su parte, el Gobierno Chileno creó el Índice de Gestión, Transparencia y Gobernabilidad (IGTGM), el cual refleja: a) el nivel de gestión en que se encuentra la gestión municipal, b) cuáles son los problemas estructurales, y c) qué es prioritario resolver, a través de once variables y parámetros que evalúan las siguientes áreas de gestión municipal: 1) planeación y desarrollo municipal; 2) gestión de préstamos; 3) ejecución del presupuesto; 4) gestión financiera y de morosidad; 5) gestión tributaria; 6) servicios municipales; 7) administración financiera y tesorería; 8) recursos humanos; 9) procesos de contratación; 10) corporación municipal; y 11) instancias de participación ciudadana.



y marcos normativos que regulen sus obligaciones de transparencia y programas de generación de información pública, puede inferirse que la transparencia en las gestiones municipales presenta rezagos significativos y un prácticamente nulo cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y acceso a la información pública. Este hecho resulta aún más grave si se toma en cuenta que este nivel de gobierno es el más cercano a la gente y, en ciertas regiones y bajo ciertas circunstancias, determina buena parte de la percepción ciudadana del desempeño generalizado de los gobiernos estatales y federal. En la medida que los gobiernos municipales no busquen alternativas de comunicación con la ciudadanía mediante diversas herramientas resultará difícil desarrollar programas que transparenten las gestiones y generen confianza entre la ciudadanía.



Alternativas para el desarrollo económico en el ámbito municipal



EL TURISMO COMO OPCIÓN DE DESARROLLO EN MUNICIPIOS RURALES Y SEMI-URBANOS

Hazael Cerón M.
J. Enrique Núñez
J. Yvette Sánchez G.¹

INTRODUCCIÓN

El turismo “comprende todas las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros”.² Este concepto definido por la Organización Mundial de Turismo (OMT) incluye una visión ecléctica de diversos autores como Burkart³, y Mathieson y Wall.⁴ El turismo por su naturaleza, es un fenómeno que multiplica, une y fortalece intereses económicos, políticos y sociales. Como consecuencia es parte del engranaje económico que inserta a los países en un ambiente mundial globalizado y altamente competitivo.

Las tendencias económicas mundiales posicionan al turismo como una actividad con un excelente dinamismo en lo que va del siglo XXI que genera gran captación de divisas, superiores a las ventas mundiales de las industrias química, alimenticia, informática, telecomunicaciones, entre muchas otras.⁵ Esta característica coloca a las actividades relacionadas con el turismo en una situación de auge, cabe mencionar que durante la segunda mitad del siglo pasado, y en lo que va del presente, el turismo se ha convertido en un fenómeno económico, social y ambiental destacable⁶ pues es capaz de dinamizar y generar desarrollo en la economía de un país, una región o un municipio. El turismo en el municipio se concibe como la voluntad de todos los actores sociales implicados, lo que significa asumir un compromiso de colaboración y corresponsabilidad, buscando alcanzar los intereses colectivos a partir de una meta común.⁷

¹ Hazael Cerón M., profesor del CIECAS-IPN y de la Universidad Anáhuac Norte, hceron@colmex.mx; J. Enrique Núñez, profesor-investigador de la Universidad del Mar, campus Huatulco, jenrique@hualtulco.umar.mx; J. Yvette Sánchez G., profesor-investigador de la Universidad del Mar, campus Huatulco, jacqueline@hualtulco.umar.mx

² Organización Mundial del Turismo (OMT), Concepts, definitions and classifications for tourism statistics: a technical manual, OMT, Madrid, 1995, p.32.

³ Burkart, Arthur, Tourism: past, present, and future, Heinemann, Londres, 1981, p. 60.

⁴ Mathieson, Alister, y Wall, Geoffrey, Tourism: Economic, Physical and Social Impacts, Longman, Londres, 1982, p. 110.

⁵ Secretaría de Turismo del Estado de Guerrero, Programa sectorial de turismo 2005-2011, SECTUR México, 2006, p. 14.

⁶ Secretaría de Turismo (SECTUR), Plan sectorial de turismo, SECTUR, México, 2007, p.9.

⁷ Secretaría de Turismo (SECTUR), Planeación y gestión del desarrollo turístico municipal, SECTUR, México, 2005, p.27.



El presente artículo tiene como objetivo demostrar que el turismo es un área de oportunidad para generar beneficios económicos a nivel municipal a través de dos vertientes del turismo alternativo denominados turismo rural y turismo cultural, específicamente en los municipios que cuentan con características rurales y semi-urbanas. Además se propone una política turística municipal, con objetivos específicos en la cual se establecen las vinculaciones que deben tener los agentes participantes del sector en el marco del Acuerdo Nacional del Turismo firmado en febrero de 2011.

El estudio consta de cinco secciones, en primer lugar se describe la importancia económica del turismo a nivel macroeconómico, lo que permite dimensionar sus impactos en términos de producción y generación de empleo, en la segunda sección se presenta el marco teórico del estudio, en la tercera sección se destacan dos tipos de turismo aplicables a los municipios rural y semi-urbano; se propone una política turística municipal en la cuarta sección; y por último se presentan las conclusiones del estudio.

IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL TURISMO

Existen países con actividades turísticas que han tenido un éxito, lo cual se refleja en llegadas de turistas, ingresos de divisas y consumo turístico per cápita cada vez mayores; así como desarrollos turísticos innovadores y cada vez más competitivos. El turismo como actividad posee gran relevancia económica misma en la que “se genera renta, se favorece a la creación de empleo, se aportan divisas que ayudan a equilibrar la balanza de pagos, se aumentan los ingresos públicos y se fomenta la actividad empresarial”.⁸

En 2008 se consideró a la actividad turística como un pilar en el comercio internacional debido a que los ingresos por turismo para ese año comprendían hasta el 30% de las exportaciones mundiales de servicios comerciales y el 6% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios, situándose en cuarto lugar después de los combustibles, los productos químicos y la industria automotriz, siendo para muchos países en desarrollo una de las principales fuentes de ingresos y el primer tipo de exportación, al generar empleo y oportunidades de desarrollo.⁹ Es importante mencionar que actualmente, la actividad turística se ubica entre los primeros cinco rubros que generan mayores ingresos de divisas en el 83% de los países del orbe y en

⁸ Organización Mundial del Turismo (OMT), Implications of the UN/WTO tourism definitions for the U. S. tourism statistical system: recomendaciones sobre estadísticas de turismo, Madrid, 1996, p. 25.

⁹ Organización Mundial del Turismo (OMT), Panorama del turismo internacional, OMT, Madrid, 2009, p. 2.

38% de ellos, es la actividad económica de mayor impacto. Además contribuye con el 5% del PIB y el 8.2% del empleo a nivel mundial.¹⁰ Taleb Rifai -secretario general de la OMT- aseguró que “uno de cada 12 empleos que se generan hoy en el mundo provienen del turismo, lo que evidencia las potencialidades de esta industria para lograr estabilidad, bienestar y desarrollo económico en los pueblos”.¹¹

La OMT en su estudio Panorama 2020, destacó que para ese año próximo el número de llegadas de turistas internacionales sería de 1,561 millones los cuales a su vez generarán una derrama estimada de 2 billones de dólares. También se menciona en el estudio el surgimiento de nuevas potencias turísticas a nivel mundial por ejemplo, China será el país más visitado, por encima de Francia, EUA, España, Reino Unido e Italia. Entre las diez potencias mundiales estarán Hong Kong, Rusia y la República Checa y de acuerdo con el estudio mencionado, México mantendrá la octava posición.¹²

Sin embargo, el turismo no escapó a los efectos de la crisis financiera mundial y a la recesión económica; impacto que afectó a los ingresos del turismo en 2009 por 852 millones de dólares y una disminución de -4.2% en las llegadas de turistas internacionales con respecto a 2008. La crisis mundial condujo a una nueva revisión de las tendencias turísticas en el mundo por lo que el crecimiento medio de llegadas para 2020 debiera ser de 4.1%¹³. Considerando esta tasa de crecimiento¹³, se estima que en 2010 se hubiera alcanzado la cifra de 1,006 millones de llegadas de turistas sin embargo solo se alcanzaron 935 millones de llegadas en todo el orbe, equivalente a un crecimiento de 6.7% con respecto a 2009. En los próximos meses de 2011 será muy importante revisar este crecimiento a la luz de los nuevos problemas sociales surgidos en Egipto y Libia y los hechos del terremoto y el tsunami acontecidos en Japón en los recientes días.¹⁴ Es muy destacable que por primera vez China ocupa el tercer lugar al superar a España por haber tenido 57.4 millones de visitantes internacionales durante 2010.

¹⁰ SECTUR Guerrero, op. cit., pp. 15-16.

¹¹ El Nuevo Empresario, Turismo: fuente de empleo y prosperidad económica, [En línea], Disponible en: http://www.elnuevoempresario.com/inversiones_63867_turismo-fuente-de-empleo-y-prosperidad-economica.php, [Accedido 21 marzo de 2011].

¹² Organización Mundial del Turismo (OMT), Previsiones mundiales y perfiles de los segmentos de mercado en Turismo: Panorama 2020. Volumen 7, Madrid, 2002, p. 10

¹³ World Tourism Organization (WTO), “World Tourism Barometer”, 2011, Vol. 9, No 1, p. 32.

¹⁴ CNET-Anáhuac, Panorama de la Actividad Turística en México, Octubre 2010, núm. 1, México, Consejo Nacional Empresarial Turístico y la Universidad Anáhuac México Norte, pp. 18 y 20.



Actualmente México ocupa el décimo lugar a nivel mundial en captación de visitantes internacionales ya que recibió 22.395 millones de llegadas de visitantes y el vigésimo tercer lugar en captación de divisas tras haber recibido 11,872 millones de dólares en 2010 (véase cuadro 1). El turismo constituye hoy la tercera fuente generadora de divisas en la nación, tan solo detrás de los ingresos petroleros y las remesas.

Cuadro 1:
Visitantes internacionales e ingreso de divisas en México 2000-2010

Año	Llegadas de Visitantes internacionales		Ingreso de divisas por visitantes internacionales	
	(Millones de personas)	Tasa de crecimiento (%)	(Millones de dólares)	Tasa de crecimiento (%)
2000	20.641		8285	
2001	19.810	-4.0	8401	1.3
2002	19.867	-0.7	8858	5.4
2003	18.665	-5.1	8362	-5.7
2004	20.618	10.5	10708	15.3
2005	21.215	8.3	11803	9.3
2006	21.353	-2.8	12177	3.2
2007	21.370	0.1	12852	5.5
2008	22.637	5.9	13289	3.4
2009	21.454	-5.2	11275	-15.2
2010	22.395	4.4	11872	5.3

Fuente: elaboración propia con datos de Balanza de Pagos de BANXICO, 2011.

El turismo en México tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento tal y como lo plasma el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 en el eje “Economía competitiva y generadora de empleos”.¹⁵ Su relevancia estriba en primer lugar en su elevada productividad y empleos generados en forma directa, indirecta e inducida; en segundo, el nivel de producción que genera y tercero, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo, por lo que se reconoce al sector como una pieza clave del desarrollo económico del país.

La gran ventaja del sector turístico es que tiende a ser intensivo en mano de obra, por lo que un incremento en la producción de bienes y servicios característicos¹⁶ normalmente se logra con un aumento en el empleo del factor trabajo. Esto se convierte en una oportunidad para aquellas economías que necesitan disminuir el desempleo sobre todo a nivel local.

¹⁵ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Poder Ejecutivo Federal, México, 2007, p. 118.

¹⁶ Productos que son típicos de la actividad turística, es decir, incluye las mercancías cuya producción desaparecería en su totalidad o en un porcentaje muy importante de no existir visitantes (INEGI, 2010)

La Cuenta Satélite de Turismo de México (CSTM) editada por INEGI en octubre de 2010 indica que el número de empleos directos generados en el turismo es de 2.523 millones de personas en 2008 que equivale a una participación de 6.9% en el empleo nacional; sin embargo aún no registra los datos de 2009 y 2010. Para conocer el empleo directo en 2009 y 2010,¹⁷ se recurrió a los registros del Instituto Mexicano del Seguro Social los cuales indican que el empleo de personas en las actividades relacionadas con el turismo¹⁸ representa el 7.52% de los empleos turísticos asegurados a nivel nacional (véase cuadro 2).

El punto más alto de empleo en actividades turísticas se presentó en el mes de julio de 2008 con 1,105,410 trabajadores y su punto más bajo fue mayo de 2009 con 1,066,274 trabajadores. Este indicador de julio de 2008, aún no es superado ya que para diciembre de 2010 el número de empleos generados fue de 1,099,655 trabajadores.¹⁹ El número de empleos creados en el turismo durante 2010 fue de 41,363 que equivale a 5.66% de los creados en el país.

El empleo del turismo tuvo una caída de -3.07% en 2009 y se recuperó en 2010 con una tasa de 3.9%. Esta caída necesariamente la tendrá que reflejar la CSTM, sin embargo, hoy en día el turismo genera aproximadamente 2.5 millones de empleos directos y se generan hasta tres empleos indirectos en una comunidad, por lo cual, conservadoramente se puede pronosticar que el turismo genera aproximadamente 7.5 millones de empleos al país entre indirectos e inducidos.²⁰

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite del turismo de México 2003-2008, México, 2010, p. 422.

¹⁸ El IMSS considera a las siguientes ramas de la economía que tienen relación con el turismo: servicios de agencias de gestión aduanal, de viajes y turísticas; servicios de alquiler de aeronaves y transportes acuáticos; servicios de alquiler o renta de automóviles; servicios de alojamiento temporal (incluye alojamiento en hoteles, moteles, campamentos, casa de huéspedes, albergues juveniles, centros vacacionales y tiempos compartidos); transporte aéreo (comprende el servicio de carga y pasajeros, la explotación de aeropuertos y las instalaciones para la navegación aérea) y transporte de pasajeros (incluye empresas que prestan el servicio de transporte urbano suburbano y foráneo); y por último reporta los servicios de preparación de alimentos y bebidas, aunque no todos estos trabajos pueden considerarse empleos turísticos.

¹⁹ Op. cit., CNET-Anáhuac, p. 19.

²⁰ Op. cit., El Nuevo Empresario.



Cuadro 2:
Empleo y Producción Turística en México 2003-2010

Año	Empleo Mercado Turístico				Producción Turística (Valor Agregado Bruto)			
	Datos de la Cuenta Satélite de Turismo de México		Datos del Instituto Mexicano del Seguro Social		VAB Nacional		VAB Turístico	
	(Millones de personas)	Participación en el empleo nacional (%)	(Millones de personas aseguradas)	Participación en el empleo nacional (%)	(Millones de pesos 2003=100)	(Millones de pesos 2003=100)	Participación Turístico en VAB Nacional (%)	Tasa de crecimiento (%)
2003	227702	0.9	N.D.	N.D.	702273.285	18745.370	2.70	
2004	2410627	0.9	N.D.	N.D.	746447.917	100400.404	13.33	5.25
2005	242005	0.9	N.D.	N.D.	700747.133	104704.285	14.94	1.25
2006	2430271	0.7	N.D.	N.D.	6807457.303	700001.504	10.28	3.32
2007	2470081	0.7	N.D.	N.D.	6300004.402	724000.905	11.49	3.3
2008	2623172	0.9	1091.661	7.70	6407440.600	73050.270	11.40	1.42
2009	N.D.	N.D.	1050.292	7.02	7010000.300	80000.100*	11.57*	-5.77*
2010	N.D.	N.D.	1099.655	7.52	6870000.750	71200.525*	12.71*	2.93*

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Satélite de Turismo de México, de INEGI y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

* Pronósticos propios con modelos de regresión con ecuaciones de comportamiento.
N.D. No Disponible.

Es importante considerar la aseveración de la CSTM donde menciona que "los trabajadores que participan en el turismo, ganan en promedio mensual alrededor de un 32% más que aquellos que se dedican a otras actividades"²¹ (SECTUR Guerrero, 2006).

Ahora bien desde el punto de vista de la oferta, para conocer la aportación del turismo al producto nacional, se obtuvieron los datos de Valor Agregado Bruto (VAB) Turístico de la CSTM, pero solo existen hasta 2008, por lo que se realizó un pronóstico econométrico para estimar los datos de 2009 y 2010. En general, la aportación del VAB turístico al VAB nacional es superior a 8.5% desde 2003. El crecimiento del turismo oscila en tasas variadas pero con una tendencia descendente, marcada por la caída más fuerte en 2009 de -5.7% (véase cuadro 2). Para 2010, se espera que el crecimiento sea alrededor del 2.93% con una participación de 8.7% en la producción nacional. Una de las actividades turísticas más representativas son los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, los cuales presenta una caída de -9.64%, para 2009 y un crecimiento de 2.33% en 2010.²²

²¹ Op. cit., SECTUR Guerrero, 2006, p. 15.

²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Cuentas Nacionales: Producto Interno Bruto trimestral, 2011, [En línea]. Disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR1500350070#ARBOL>. [Accedido 1 marzo de 2011].

La relevancia del turismo no solo radica en que es una fuente importante de ingresos para los actores vinculados directamente con el sector, sino que también trastoca positivamente al resto de los sectores de la economía a través del denominado efecto multiplicador, lo que es producto de la interdependencia que existe entre sectores económicos de determinada región, donde el aumento de en la demanda de los bienes o servicios producidos en un sector genera a la vez, un incremento en la demanda de bienes o servicios de otros sectores, que son indispensables para la producción de los anteriores, es decir, los recursos económicos destinados al gasto turístico fluyen hacia otras empresas.

Es importante mencionar que los beneficios del turismo desde el punto de vista de la demanda son inequitativos y no se han masificado. No todos los mexicanos tienen acceso al turismo en virtud de que continúa siendo un bien de lujo para los diferentes deciles de la sociedad mexicana. El 20.2% de los hogares en México realiza algún tipo de consumo turístico, ya sea hospedaje, transporte o gastos en general. Sin embargo este gasto turístico es muy bajo entre los diferentes deciles y se concentran en mayor parte en los hogares que tienen ingresos mensuales superiores a los 11,952 pesos promedio por hogar (decil 8) de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares 2008.²³

Para romper con esta inercia inequitativa es necesario fomentar la demanda a través de esquemas de financiamiento o bien se deben implementar políticas fiscales que estimulen el gasto turístico, fomentar el uso del auto propio y el autobús ya que son los medios que más utilizan los hogares que no cuenta con el suficiente recurso para viajar en otros medios de transporte. Esto quiere decir que la gente viaja y realiza consumo turístico de transporte, sin embargo su visita es sin pernocta, por lo tanto el individuo que viaja solo cuenta con los ingresos suficientes para el transporte y regresa nuevamente a su lugar de residencia.

En general, el turismo tiene efectos favorecedores en el desarrollo nacional sin embargo este debe permear hasta las regiones más recónditas de nuestro país. En la siguiente sección se destaca la importancia del turismo como elemento de crecimiento y desarrollo en los municipios considerando al turismo rural y al turismo cultural como actividades estratégicas municipales en la consecución de objetivos como es la generación de empleo y de producción de bienes y servicios característicos, dentro de una marco de política pública turística a nivel municipal.

²³ Cerón, Hazael, "Desigualdad en el Consumo Turístico de los hogares en México, una aproximación de medición con la ENIGH", en el "XII Congreso Nacional y VI Internacional de Investigación Turística", organizado por el CESTUR y la SECTUR, noviembre 2010, México.



MARCO TEÓRICO

El estudio del turismo como actividad importante en el desarrollo municipal se enmarca en la teoría territorial del desarrollo. Esta teoría sugiere el paradigma de desarrollo endógeno como una herramienta que apunta hacia tres grandes puntos: el concepto de desarrollo, los mecanismos que lo favorecen y las formas eficaces de acción de los actores económicos y sociales.²⁴

Es posible avanzar en el concepto de desarrollo entendiéndolo más allá de la dimensión económica por lo que se concibe como “un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta”.²⁵

Cabe mencionar que la importancia de este paradigma radica en dos sentidos, el primero es que persigue el objetivo de propiciar bienestar económico, social y cultural a la **comunidad** en su conjunto, ello con la *participación activa de la población* en algún proyecto de desarrollo de su territorio, el segundo es que las políticas y acciones desde esta perspectiva no se enfocan en la mejora y el posicionamiento del sistema productivo local en el escenario económico nacional o incluso internacional, sino que se centra en *optimizar el potencial endógeno (recursos humanos, económicos, institucionales y culturales) para mejorar las condiciones de vida de la comunidad*.

Por estos aspectos, el turismo puede ser abordado desde la visión del desarrollo endógeno, ya que al implementar la actividad turística en un municipio se busca la eficiencia (productiva), la equidad (social) y el equilibrio ambiental, partiendo de un grado adecuado de desarrollo de las instituciones políticas y sociales, enmarcados en una política turística municipal.

²⁴ Aydalot, Ph, *Economie regionale et urbaine*, Economica, París, 1985, p.60.

²⁵ Todaro, M. P., *El desarrollo económico del Tercer Mundo*, Alianza, Madrid. p. 117.

PRINCIPALES ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN EL DESARROLLO DE MUNICIPIOS RURALES Y SEMI-URBANOS

En los municipios con densidades bajas, de México es cada vez más creciente la alternativa de dedicarse a las actividades no agropecuarias como medio de subsistencia con el fin de incrementar y mejorar el nivel de vida así como reducir los niveles de pobreza de los hogares. Dentro de estas actividades se destaca al turismo, siendo dicha actividad compleja de describir, debido a que como actividad socioeconómica engloba en sí una gran variedad de sectores económicos. Uno de los factores que motivan a que los habitantes de los municipios se dediquen al turismo es sin duda la educación.

El impacto positivo del turismo en el desarrollo del país no tiene duda y se demuestra a nivel macroeconómico con los datos de la sección anterior, en consecuencia a nivel municipal el impacto debe ser una extensión del bienestar macroeconómico. Sin embargo este efecto aún no ha sido cuantificado debido a la falta de datos y de mediciones claras del turismo, por lo que aquí se proponen dos formas estratégicas del turismo como opciones para el desarrollo municipal.

La diversidad que ofrece México en sus destinos tiene gran relación con la división geográfica que tiene a nivel local, ya que sin duda los municipios son la principal forma de mostrar la riqueza patrimonial y turística que conforma un país. En el caso específico de México actualmente cuenta con 2,440 municipios²⁶ y cada uno de ellos tipifica una parte de la riqueza en cuestiones de: territorio, entorno natural, gastronomía, usos, costumbres y tradiciones.

Para comprender las implicaciones locales en el territorio mexicano se realizan a continuación algunas reflexiones en lo que a municipio concierne, primeramente se retoma el concepto de Camacho,²⁷ quien lo establece como la base para la organización política y administrativa del Estado teniendo éstos como función, administrar los diversos recursos municipales con el objeto de alcanzar un desarrollo económico, político y social de sus habitantes. La carta magna del país en su artículo 115 lo reconoce como un orden de gobierno consagrado, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la Federación.²⁸

²⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), II Censo de Población y vivienda 2005, México y sus municipios, México, 2008, p. 11.

²⁷ Camacho Salas, Mario, "El municipio, definiciones y características", en Gobierno y administración municipal en México, CEDEMUN/SEGOB México, 1993, p., 108.

²⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2010, p. 74.



Cabe agregar que un municipio se caracteriza por poseer cierta autonomía técnica, donde la federación lo faculta en la toma de decisiones limitadas a efecto de dar una actuación pronta y expedita, también le otorga una autonomía financiera presupuestaria, sin embargo, la denominación de organismo descentralizado, limita sus facultades en el ámbito jurídico. Para ampliar la comprensión del concepto de municipio, se cree necesario listar los tres elementos indispensables para su conformación:

1. **La población**, determinada por el conjunto de individuos que viven y conviven dentro del territorio municipal, es importante señalar que existen factores que intervienen en la definición del número de integrantes que conforman un municipio entre los que se encuentran la propia actividad económica, el fenómeno de la migración y el territorio.
2. **El territorio**, se constituye como la base material y se integra por el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, no se debe olvidar que esta base material es una fracción del territorio perteneciente a un Estado e integra parte del patrimonio.
3. **El gobierno**, es el órgano que se denota como la autoridad local, compuesto por el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal. El ayuntamiento se integra por el presidente municipal, el síndico y los regidores, el primero funge como el representante político y administrativo del municipio, el segundo, se encargan de vigilar la situación financiera del ayuntamiento y de la representación jurídica en los litigios en lo que tenga que involucrarse el municipio y finalmente los regidores tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal. La relevancia de este nivel de gobierno radica en ser el contacto directo con la ciudadanía.²⁹

²⁹ González, Héctor, El municipio Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2008, p. 48.

Lo anterior muestra que los elementos que conforman al municipio lo concretan como el elemento básico de la estructura de un país. Asimismo, un municipio no es un ente aislado, por lo tanto el nivel de desarrollo depende mucho de la actividad propia de éste así como del tipo de interacción que presente con el resto de una nación.

Con la finalidad de ampliar la conceptualización de municipio, se cree oportuno enunciar la clasificación de los municipios:

Municipio urbano: Se caracteriza por situarse en un territorio con una fuerte actividad económica provocada principalmente por actividad industrial. Su cercanía a ciudades propicia una alta concentración en su población. El movimiento entre la urbe y municipio exige un mayor desarrollo de servicios públicos. Estos municipios mantienen un tránsito continuo de mano de obra, por lo que mantienen amplias capas de población migrante y el nivel de su población fluctúa entre los 150, 000 y 600, 000 habitantes.

Municipio semi-urbano: Territorio que se encuentra en proceso de transición de lo rural a lo urbano, es decir, presenta un predominio de actividades secundarias y terciarias con una combinación pequeña de industria y servicios. Estos municipios presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos. El agrupamiento poblacional se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10, 000 y 15, 000 habitantes.

Municipio rural: Su actividad económica tiene un soporte por el desarrollo de actividades del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta dispersión poblacional y una gran carencia de infraestructura y equipamiento de dotación de servicios públicos. Las deficiencias que muestra en el bienestar social son altas. La poca posibilidad de desarrollo incrementa los niveles de migración. El Municipio rural presenta localidades con menos de 2,500 habitantes³⁰.

³⁰ *Ibidem*.



A pesar de que existe una clara clasificación entre los municipios, al día de hoy existe un debate entre lo urbano y lo rural. Cada día se generan procesos de urbanización combinados con el desarrollo de actividades no agropecuarias que obligan a los municipios rurales a cambiar sus condiciones tradicionales. Estos procesos traen como consecuencia desarrollo económico pero con costos de oportunidad muy altos en términos del detrimento de los espacios culturales y del paisaje. De tal forma que cada espacio municipal presenta una configuración única, lo que propicia o abre paso a diferentes condiciones para el desarrollo de diferentes actividades económicas.

Sobre la base de las consideraciones anteriores se puede dimensionar el contexto de los 2,404 municipios con los que cuenta México. Hasta el 2005 se contemplaban 902 municipios rurales, 23 municipios urbanos y el resto se caracteriza en vías de urbanización.³¹ Del total de la población en 2005 (103.1 millones de habitantes),³² se estimaba que casi la mitad de esta vivía en municipios que no experimentaron desarrollo económico alguno. El 2.6% de la población residía en municipios que experimentaron mejora en educación, salud e ingresos y solamente el 30% se ubicó en municipios que disminuyeron sus niveles de desigualdad social.

Los municipios difieren profundamente entre sí. El municipio puede entenderse perfectamente como una institución, pero al mirar su configuración interior y establecer el conjunto de interrelaciones que tienen todos sus elementos (sus propias actividades y prácticas) se detecta una mayor heterogeneidad puesto que cada uno posee sus propios dilemas y problemáticas, lo cual invita a reflexionar en que si realmente la gestión a nivel federal y estatal, está haciendo lo propio para erradicar las situaciones negativas en un estrato local y si se han formulado estrategias en miras a la mejora, al fortalecimiento y progreso de los municipios y eventualmente del territorio estatal, en espera de generar posteriormente una réplica en la totalidad del país. En esta lógica, la federación y los estados se fortalecerán en la medida que brinden una atención eficaz y recursos a las demandas de los municipios rurales y semi-urbanos de México.

³¹ Programa de las Unidas para el Desarrollo (PNUD), Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000- 2005, México, 2008.

³² Op. cit., INEGI, p. 422.

En éste punto es donde el turismo puede ser retomado y presentarse como oportunidad ante el interés de un municipio por sobresalir en una actividad económica con el fin de mejorar su situación interna y para el logro de este cometido, no sólo debe observar factores internos,³³ sino a los procesos de globalización, a la nueva configuración de los mercados de producción y del consumo a escala global y regional que pueden traer beneficios, así como la incorporación hacia el sector turístico.

Varias sociedades locales, al incorporarse al mercado global tratan de cambiar su oferta, muchas veces abandonando el campo y desarrollando otras actividades económicas, por ejemplo, la actividad turística. Como ya se ha mencionado, los municipios rurales muestran un bajo nivel de desarrollo, carencia que puede ser aprovechada por el grado mínimo de modificación de sus recursos naturales y culturales para potencializarlos a través del turismo, asimismo la vulnerabilidad económica y social pueden disminuirse a medida que se establezca como una actividad principal, de esta forma se acortarán las brechas entre los municipios dinámicos y los más rezagados.

Destacando al turismo como opción para que los municipios rurales y semi-urbanos incursionen, existe una serie de modelos exitosos que pueden desarrollarse, pero no todos benefician el ambiente humano y natural de zonas rurales, por ejemplo, actividades como la industria, los servicios, la construcción en el campo de grandes almacenes o zonas recreativas cambian no sólo el paisaje rural sino también traen cambios sociales y culturales, a veces profundos.³⁴

Tomando en cuenta las ideas anteriores es posible decir que dentro de la clasificación del turismo existen dos modalidades de **turismo alternativo**³⁵ que pueden ejecutarse en los municipios rurales y semi-urbanos.

La **primera modalidad** se conoce como **turismo rural** el cual se define como una modalidad de bajo impacto tanto ambiental como sociocultural, que facilita las vivencias y experiencias que enriquecen el desarrollo de la personalidad, ayuda a recuperar el equilibrio físico y psicológico del turista, hace accesible la comprensión de la realidad de las comunidades anfitrionas, mediante la convivencia auténtica y espontánea con

³³ Durante el tratamiento de cualquier propuesta de desarrollo en materia turística se debe observar la Ley General de Bienes Nacionales ya que esta tiene como objeto la conservación del patrimonio nacional, asimismo la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, para la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

Otra regulación es la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Secretaría de Turismo Federal, emite normas oficiales mexicanas que son regulaciones técnicas que establecen especificaciones y procedimientos para garantizar que los servicios cumplan, en el contexto de los propósitos y funciones para los que fueron diseñados, con una adecuada información, seguridad y protección al usuario-turista, que favorecen el logro de una mejor información y seguridad en el mercado turístico, impactando en la calidad de la prestación del servicio.

³⁴ Czerny, Mirosława y Vásquez, J., "¿Para qué y para quién la multifuncionalidad del medio rural Latinoamericano?", en *Actas latinoamericanas de Varsovia*, 2006, Vol. I, Núm. 29, pp. 1-7, 29.

³⁵ Se entiende por turismo alternativo "los viajes que tienen como fin realizar actividades recreativas en contacto directo con la naturaleza y las expresiones culturales que le envuelven con una actitud y compromiso de conocer, respetar, disfrutar y participar en la conservación de los recursos naturales y culturales", Secretaría de Turismo (SECTUR), *Turismo alternativo, una nueva forma de hacer turismo*, SECTUR, México, 2004, p.22.



sus pobladores, y atrae una derrama económica que llega de manera más íntegra a los prestadores de servicios de la localidad y a sus anfitriones. Entre otros beneficios se encuentra la recuperación y el mantenimiento de las manifestaciones arquitectónicas y culturales de la región visitada, así como la protección de los entornos naturales.

Es de vital importancia que los beneficios de una actividad se reflejen de manera directa en el desarrollo regional y comunitario, sobre todo en las zonas rezagadas o alejadas de la posibilidad de incursionar en otras actividades o modalidades de actividades que desemboquen en desarrollo integral.

El municipio debe brindar la posibilidad de generar objetivos y articular estrategias para implementar la actividad turística rural, que soporta su pertinencia a través de los objetivos que persigue:

1. ***Hacer compatibles la conservación y el desarrollo de los servicios turísticos:*** debido a que las manifestaciones socioculturales y naturales que los espacios rurales poseen deben protegerse pero a la vez ser productivos, sin caer en el extremo de la sobreexplotación.
2. ***Crear oferta de alojamiento y recreación no concentrada y de pequeña escala pero coordinada con el nivel local y comercial:*** denota la separación entre turismo rural y el modelo convencional de masas en cuanto a la forma de trabajo ni los servicios. Sin embargo, es necesario contar con infraestructura, personal altamente capacitado y una cuidadosa planeación que permita no rebasar la cantidad de visitantes adecuada.
3. ***Activación económica regional:*** con miras a generar inversiones para la habilitación de espacios así como la comercialización de los servicios, no debe perderse de vista que el punto de partida para la creación de actividades es el contacto con la naturaleza así como las experiencias socioculturales del propio municipio.
4. ***Organización y gestión local:*** elementos que garantizarán un mejor desarrollo de esta modalidad de turismo así como del desarrollo local, de la misma manera coadyuvará a que el desarrollo se pueda dar en los tres ejes necesarios es decir, desarrollo y crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental.³⁶

³⁶ Zamorano, Francisco, Turismo alternativo, Trillas, México, 2002, p. 215.

La segunda modalidad que puede aplicarse en los municipios rurales y semi-urbanos de México proviene de una corriente que ha repuntado en el siglo XXI. En virtud de que la oferta turística se ha basado en las “3 e” (entretenimiento, excitación y educación),³⁷ al integrarlas se hace referencia al **turismo cultural**, que se define según la carta del turismo cultural adoptada por el International Council on Monuments and Sites como aquella forma de turismo que tiene por objeto, entre otros fines, el conocimiento de monumentos, sitios históricos y artísticos, que ejerce un efecto positivo sobre éstos en cuanto a que contribuye a satisfacer sus propios fines, a su mantenimiento y protección.³⁸

Esta forma de turismo justifica de alguna manera, los esfuerzos que tal mantenimiento y protección exigen de la comunidad humana, debido a los beneficios socioculturales y económicos que comparte para toda la población implicada.

Por su parte, la Secretaría de Turismo define al turismo cultural como: aquel viaje turístico motivado por conocer, comprender y disfrutar el conjunto de rasgos y elementos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social de un destino específico. La cultura genera beneficios externos positivos que pueden percibirse en el desarrollo económico de una localidad.³⁹

Al igual que el turismo rural, es importante señalar ciertos elementos básicos que la demanda busca para desplazarse y practicar el turismo cultural:

1. **El deseo de conocer:** el apreciar o comprender ciertos objetos o vivencias, actuales o del pasado.
2. **El consumo de un producto que contenga e incluya significado cultural:** monumento, obra de arte, espectáculo, tradición, intercambio de ideas, etc.
3. **La intervención de un mediador:** sea persona, documento escrito o material audiovisual, que tenga la función de subrayar el valor del recurso cultural, su presentación explicación y lo convierta en un producto turístico cultural.⁴⁰

³⁷ Pérez-Juez, Amalia, Entretenimiento, excitación y educación, Ariel, España, 2006, p. 75.

³⁸ International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), “Carta internacional sobre el turismo cultural” Adoptada por ICOMOS en la 12ª Asamblea General, México, 1999, p. 2.

³⁹ Centro de Estudios Turísticos (CESTUR), Manual para la identificación, formulación y evaluación de empresas de turismo rural en México, México, 2006, p. 415.

⁴⁰ Bonet Agustí, Lluís, “Una aproximación económica al análisis del turismo cultural” en el Seminario internacional de ciencias económicas, derecho y cultura: hacia un modelo del Río de la Plata, Montevideo, 2008, p. 35.



Pese a que muchos municipios en México poseen riqueza natural y cultural, la mayoría ilustra de manera clara la enorme diversidad de circunstancias que existen en su interior, adicional a esto, la situación económica en la que el país se encuentra permite inferir que las estrategias generadas han errado, pues el desarrollo regional ha sido desigual y desequilibrado en gran manera, ya que se registran zonas con gran dinamismo siendo esto un elemento que pronuncia aún más la brecha con respecto a otras zonas con rezago extremo. El crecimiento demográfico, así como los patrones de migración de la población son elementos que han acentuado las desigualdades entre las regiones y aún más al interior de cada región. Adicionalmente, la reducida aplicación del principio de federalismo en las anteriores administraciones públicas propició una débil participación de los estados y por consecuente de los municipios en los procesos de desarrollo.

A lo dicho anteriormente, cabe retomar que México presenta una gran área de oportunidad en lo que a la implementación del turismo en los municipios rurales y semi-urbanos concierne. Para ello las administraciones de los municipios deberán diseñar proyectos turísticos encaminados a la reducción de la brecha entre los municipios dinámicos y los rezagados para lo que se deben observar y realizar al menos los siguientes elementos, para detonar el turismo en los propios municipios rurales:

1. ***Determinación del potencial turístico:*** en ésta fase hay que identificar los recursos turísticos de forma integral, es decir, los factores que determinan el potencial turístico de un municipio deben evaluarse tomando en cuenta dos ámbitos. Por parte de la oferta, se debe hacer énfasis en elementos como: capital humano, capital natural, patrimonio cultural y gastronómico, equipamiento, instalaciones, servicios y atractivos artificiales. Por el lado de la demanda, es necesario atender: el perfil del turista, sus gustos y preferencias así como el comportamiento de las tendencias actuales del turismo. Cabe mencionar que estos elementos son considerados clave, ya que la falta de análisis de uno o más de ellos influirá en una implementación exitosa de la actividad turística en determinado municipio.

2. **Evaluación del potencial turístico:** el paso anterior permite inferir la existencia de un proceso de planeación y su cumplimiento es determinante para conformar la base para tomar decisiones respecto a la conformación del producto turístico, tales como la capacidad de carga, tipo de equipamiento, instalaciones, infraestructura y servicios necesarios para proporcionar el servicio turístico, por lo que la segunda fase sugiere un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) que le permita a determinado municipio identificar sus principales limitaciones, la calidad actual de los componentes así como la disponibilidad y nivel de escolaridad del factor humano, para posteriormente solventarlas e integrar el producto a la visión turística de la región o municipio. Lo que abrirá paso al diseño de estrategias y planes de desarrollo de la región, así como acciones y programas encaminadas al desarrollo de la actividad turística.
3. **Conformación de la oferta turística:** si bien es cierto que el éxito de ésta fase descansa en gran medida sobre factores como: el capital natural, recursos arqueológicos, históricos, culturales y actividades recreativas que atraigan la visita de turistas nacionales y extranjeros, es importante agregar que en éste punto participan, aparte del medio ambiente, tres grupos de actores que de manera sucinta son :
 - a) Los prestadores de servicios que engloban a los establecimientos de hospedaje, alimentos y bebidas así como el equipamiento (entendido como las herramientas y materiales que apoyan a la prestación de servicios).
 - b) La comunidad local, misma que no debe reducirse a sólo un grupo étnico sino que comprende sus expresiones artísticas, eventos histórico-folklóricos, eventos histórico-religiosos, ferias y mercados.
 - c) Las autoridades locales, estatales y federales.⁴¹

⁴¹ Secretaría de Turismo (SECTUR), Identificación de potencialidades turísticas en regiones y municipios, SECTUR, México, 2004, p. 21-25, 26-40.

Se considera importante mencionar que no es menester de este estudio el presentar un listado de municipios y señalar en cuáles se podría o no implementar cualquiera de las modalidades de turismo antes mencionadas sin embargo, es posible anotar que los territorios municipales deben presentar una serie de características mínimas para su ejecución en las que se destaca: la gastronomía típica, artesanías, productos típicos, sitios históricos, arqueológicos, paleontológicos, ferias, mercados tradicionales, eventos culturales, festivales, espacios como museos o casas de cultura, mitos y leyendas, actividades agrícolas y ganaderas, talleres de medicina tradicional, talleres de artesanías. Además de condiciones ambientales y físicas (lagos, ríos, cuevas, flora y fauna, climas, etc), el folklore (bailes y vestimenta), la pintura, la danza, la literatura y rutas de significado especial (religioso, por ejemplo).⁴²

Dentro de este marco en el que se proponen dos modalidades de turismo alternativo para el desarrollo municipal rural y semi-urbano, la línea estratégica fundamental es generar una política turística municipal que impulse el desarrollo turístico local (que incluya tanto municipios urbanos como rurales) buscando siempre el fortalecimiento, consolidación y sustentabilidad de los destinos de los municipios en las entidades federativas, o bien a nivel regional lo cual implica la concertación de objetivos de manera conjunta entre diversos municipios y no sólo uno. Es importante comenzar a generar una política que sirva como guía de un plan que contenga las bases conceptuales, las metodologías y la estructura de la organización bajo un marco legal y regulatorio que contemple las necesidades y potenciales locales del municipio.

HACIA UNA POLÍTICA TURÍSTICA MUNICIPAL

En México antes del año 2000 las políticas encaminadas al desarrollo regional han estado orientadas a destinos consolidados y exitosos, pero sin un proyecto que integre la derrama económica a su entorno o bien a aquellas comunidades con potencial turístico y por la falta de políticas claras de desarrollo regional que buscasen beneficios económicos reflejados en empleo, captación de turistas y divisas y participación en el PIB.⁴³

⁴² SECTUR, 2005, op. cit., p.62.

⁴³ SECTUR, 2006, op. cit., pp.13-14.

Además las políticas turísticas se han encaminado fundamentalmente a promover el turismo de playa, soslayando el potencial que presenta el turismo alternativo característico de los municipios rurales como anteriormente se señaló: el turismo rural y el turismo cultural. Esto ha provocado un rezago en la calidad de los desarrollos y productos turísticos en estos tipos de turismo⁴⁴ a nivel nacional y en consecuencia a nivel municipal. De tal forma que se vuelve prioritario impulsar la actividad turística en los municipios como una alternativa productiva y de generación de empleos.

La misión para México es contar con una política, con una directriz que materialice las soluciones y alternativas del turismo a nivel municipal, en la que estén coordinados todos los actores del turismo en donde exista un organismo nacional que concentre y distribuya las acciones pero al mismo tiempo esta política deberá estar relacionada y se coherente con otras políticas vigentes en el ámbito nacional. La política turística municipal deberá estar enfocada en el alcance de las metas que se plasmaron en el Acuerdo Nacional de Turismo.

En este año 2011 han destacado dos aspectos relevantes que han posicionado al turismo como parte de la Agenda Nacional. El primero de ellos se refiere al decreto presidencial del año 2011 como Año del Turismo en México en el que se subraya que el turismo es un elemento de desarrollo económico y un instrumento poderoso en el combate a la pobreza.

El segundo aspecto fue la firma del Acuerdo Nacional por el Turismo –el pasado mes de febrero– en el cual se fijaron metas para 2018 tales como: a) alcanzar el quinto lugar en visitantes internacionales ya que actualmente ocupamos el décimo, esto implica llegar a 50 millones de turistas al año; b) lograr 300 millones de visitantes nacionales y c) captar 40,000 millones de dólares en divisas.

El Acuerdo tiene su origen en una propuesta de ex secretarios del ramo y líderes empresariales, quienes en su momento lo que buscaban era un gran acuerdo nacional, después de una serie de consultas por medio de cuestionarios la Secretaría de Turismo redactó un documento⁴⁵ en el cual se describieron 10 ejes estratégicos que apoyará el gobierno federal.⁴⁶ Los ejes estratégicos permiten entender que se está visualizando un andamiaje del turismo con una visión de Estado y se encuentran en el anexo de este capítulo.⁴⁷

⁴⁴ CESTUR, op. cit., p.415.

⁴⁵ Cabe destacar que los empresarios académicos y expertos del sector no tuvieron alguna interlocución que enriqueciera este acuerdo. El documento aún no se encuentra en su versión oficial y final.

⁴⁶ López, Mayolo, "Presume FCH visita de turistas pese a violencia", Reforma, 2011, año 18, núm. 6277, p. 2.

⁴⁷ Secretaría de Turismo (SECTUR), Acuerdo Nacional por el turismo, [En línea], Disponible en: <http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/1323/1/images/10%20Ejes.pdf>, [Accedido 21 marzo de 2011].



De tal forma que el Acuerdo es una gran noticia para los habitantes de nuestro país, el retomar al turismo como una alternativa de desarrollo, pero sobre todo lograr comprometer a todos los sectores para lograr las metas planteadas, es una gran oportunidad que tiene el país para mejorar y avanzar hacia el desarrollo nacional. En este marco del Acuerdo, no pueden quedar de lado los municipios, estos deberán jugar un papel fundamental en el éxito del desarrollo turístico ya que el atractivo turístico se encuentra a nivel municipal y en su caso regional lo que invita a que varios municipios concuerden en objetivos comunes.

Los **objetivos** de esta política turística municipal deben ser los siguientes:

- a) Incrementar la captación de visitantes hacia actividades culturales y visitas a lugares rurales a través de la promoción adecuada de los municipios.
- b) Lograr que las comunidades y las empresas de servicios turísticos (alojamiento, alimentos y bebidas y transporte) tengan una participación activa en la creación de cadenas productivas para la generación de empleo y la disminución de costos de los insumos necesarios para la producción de bienes y servicios característicos.
- c) Dinamizar la economía municipal a través de los efectos multiplicadores de la derrama económica del turismo, a fin de arraigar a la población más emprendedora y distribuir equitativamente los ingresos generados para elevar su nivel de vida.
- d) Adecuar el desarrollo turístico del municipio a la política nacional en materia turística.

Obsérvese que en los objetivos es prioritario la promoción, la producción y el empleo, y la derrama económica, pero sobre todo la distribución equitativa de los ingresos generados a fin de combatir la desigualdad y la pobreza de los municipios. El Acuerdo Nacional por el turismo será la plataforma sobre la cual los actores podrán trabajar, interactuar, proponer, desarrollar y crear todo lo relacionado con la actividad turística a sabiendas de que el gobierno será el ente rector y estimulador de las buenas acciones en pro del logro de las metas nacionales del turismo.

Para el diseño de esta política turística municipal será necesario llevar a cabo un trabajo de formulación de planes programas y acciones de trabajo de desarrollo de turismo alternativo en donde se tomen en cuenta la diversidad geográfica, social y cultural. Se debe considerar la especificidad de cada municipio o región acorde a su potencial turístico considerando sus recursos más importantes: tradición, historia, cultura, bellezas naturales, calidez humana e infraestructura.

En esta política, el reto de ejecutar y gestionar las acciones previstas para el desarrollo de la actividad turística será la administración local y por lo tanto el municipio deberá ser una institución ágil y accesible a todos.⁴⁸

De igual forma la política turística municipal estará acotada por el marco regulatorio, es decir la normatividad aplicable tanto *general como específica*, para su implantación y seguimiento.

La normatividad general del sector turismo, comienza con la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en su artículo 73 fracción XXIX-K, donde se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.⁴⁹

En esa misma línea, la reciente promulgación de Ley General de Turismo en el 2009, legislación que sustituyó a la Ley Federal de Turismo, busca dar consecución a la máxima regulación de México basándose en tres ejes, ordenamiento turístico, transversalidad y concurrencia en los tres niveles de gobierno. Por lo que la Ley marca en su artículo 2 tener por objeto,⁵⁰ establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, a corto, mediano y largo plazo, asimismo busca fomentar y desarrollar acciones para diversificar la actividad turística.

⁴⁸ SECTUR, 2005, op. cit., p.162.

⁴⁹ Secretaría de Gobernación (SEGOB), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 2010, p. 47.

⁵⁰ Secretaría de Gobernación (SEGOB), Ley General de Turismo. Diario Oficial de la Federación, México, 2009, p. 1-2.



Son de suma importancia en los artículos 4, 9 y 10, en el Título Segundo (de las concurrencias y coordinación de autoridades) de esta misma ley, ya que ahí se establecen las atribuciones de la federación, el estado y los municipios como instituciones. En el mismo orden, el primer artículo faculta al poder ejecutivo federal como el máximo coordinador de las acciones que se realicen en el país para el desarrollo turístico, mismas que estarán sujetas a la disponibilidad de los recursos aprobados en el presupuesto de egresos de la federación.⁵¹ Asimismo promueve, acuerdos entre el sector privado y social, infraestructura y equipamiento que permitan el desarrollo de la actividad. Posteriormente, en los artículos 9 y 10 se atribuye al Estado y a los municipios ser los formuladores, ejecutores y evaluadores de los programas locales e infraestructura turística.

Tal como se observa, existe una plena disposición por los tres niveles de gobierno para fomentar el turismo, sin embargo es importante mencionar que una de las grandes limitantes es el otorgamiento del recurso económico para su desarrollo, tal y como lo deja ver el artículo 4, cualquier propuesta de desarrollo turístico municipal quedará a la disponibilidad de recurso. Por lo que los municipios en el momento de desarrollar sus programas en materia turística, es decir, para ser reconocidos como centros turístico deben sobresaltar sus condiciones naturales, culturales, servicio e infraestructura que permiten la afluencia de turistas nacionales e internacionales y el impacto (económicas, sociales y culturales) que tendrá la introducción de esta actividad a su entidad. Otra forma de lograr esta transformación es el financiamiento por dependencias, pero cabe agregar que estos financiamientos son en su mayoría otorgados de forma directa al interesado.⁵²

⁵¹ Ley Federal de presupuesto establece en sus artículos:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Artículo 48, fracción II. Tratándose de los sectores de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente y turístico, las personas físicas y morales especializadas en la materia respectivos, así como las entidades federativas y municipios, podrán presentar a consideración de las dependencias y entidades competentes propuestas de estudios para la realización de obras asociadas a proyectos de infraestructura, las cuales deberán reunir los requisitos disponibles de carácter general expidan las secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Turismo, para cada uno de los sectores mencionados.

Una vez recibidas las propuestas, las dependencias y entidades realizarán un análisis con el objeto de determinar su viabilidad conforme a las disposiciones referidas en el párrafo anterior y su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes y notificarán al promovente su autorización, negativa o, en su caso, observaciones dentro de un plazo no excederá de un año. Tratándose de las entidades, la dependencia coordinadora de sector deberá emitir su previa opinión respecto de las propuestas que se autoricen. No procederá recurso alguno en contra de esta resolución.

⁵² La Secretaría de Turismo, ofrece financiamiento a través del Programa de Financiamiento al Sector Turismo, el cual tiene como objetivo impulsar mayor financiamiento al sector en alianza con la Banca Comercial, fomentando con ello el desarrollo regional del país, la generación de empleos, el desarrollo de proveedores y el impulso de otros sectores relacionados con esta actividad.

La normatividad general además deberá considerar las siguientes leyes y reglamentos:

- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo.

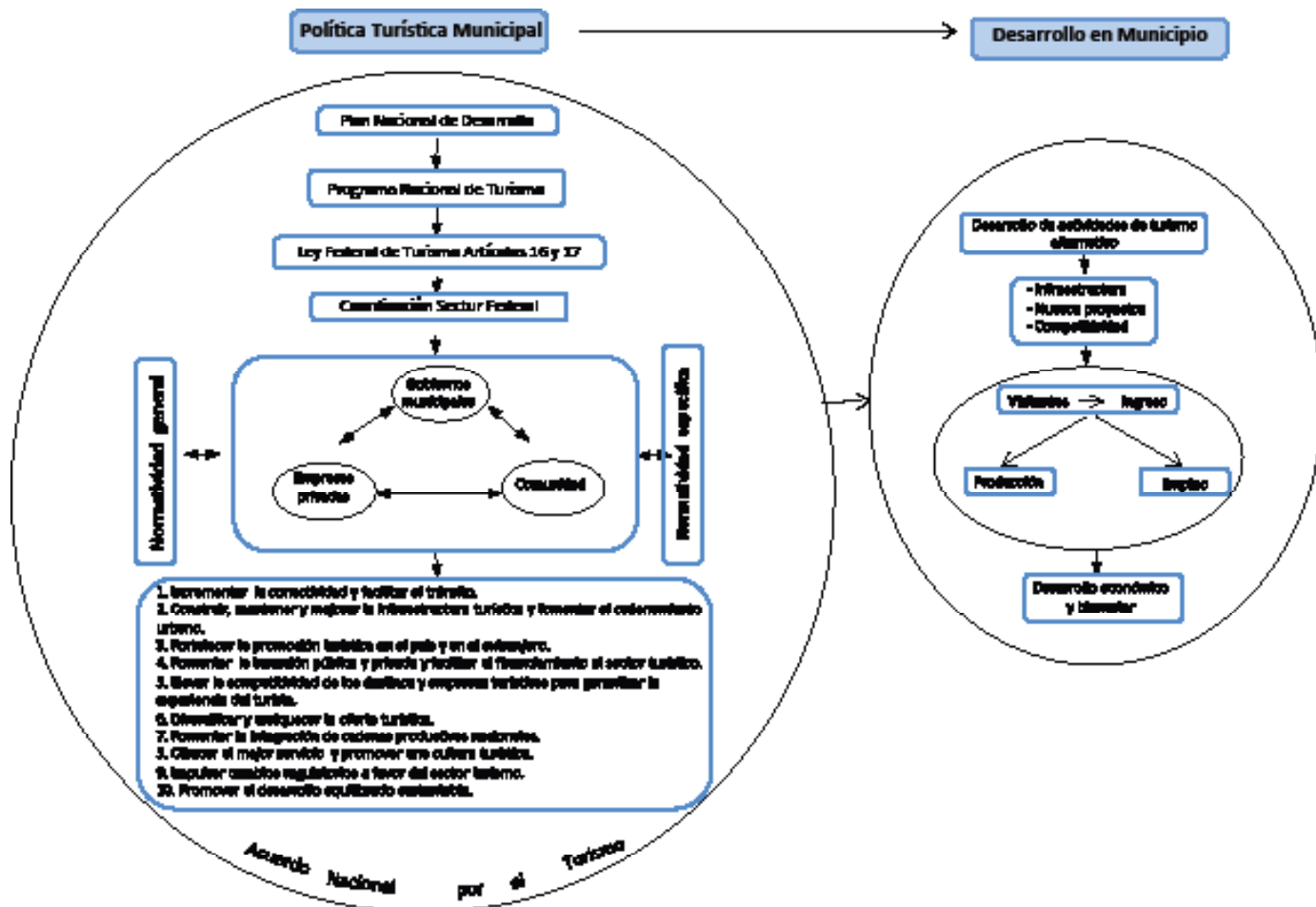
Mientras que la normatividad específica debe enmarcarse en lo siguiente:

- Programa Nacional de Turismo 2006-2012.
- Manual de Organización Específico de la Dirección General de
- Programas Regionales.
- Manual de Procedimientos de la Dirección General de Programas Regionales.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los
- Ejercicios fiscales.
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Planeación.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento.
- Criterios de Operación para los Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos con las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal. (Lineamientos específicos emitidos por la Subsecretaría de Operación Turística de SECTUR).
- Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la administración pública federal a las entidades federativas mediante Convenios de coordinación y Reasignación de Recursos para el Ejercicio Fiscal.⁵³

⁵³ Secretaría de Turismo (SECTUR), Informe de rendición de cuentas 2000-2006. Libro Blanco. Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos con las Entidades Federativas 2001-2006, 2006, p. 14.

A continuación se presenta un esquema que permite tener una mayor claridad de esta política turística municipal.

Esquema 1: Política Turística Municipal



Fuente: elaboración propia con base en la normatividad aplicada a la actividad turística y el Acuerdo Nacional por el Turismo.

Para lograr los objetivos será prioritario trabajar en concordancia con los 10 objetivos estratégicos y aprovechar los apoyos y disposición de la SECTUR como organismo director y garante de que estas acciones se lleven a cabo. El municipio logrará el impulso de las actividades de turismo rural y cultural, -además de proporcionar importantes medios y motivaciones para cuidar y mantener su capital natural y cultural- con el compromiso y la cooperación entre los representantes locales y/o de las comunidades, los conservacionistas, los operadores turísticos, los propietarios, los responsables políticos, los responsables de elaborar planes de desarrollo y los gestores de los sitios, y así poder llegar a una industria sostenible del turismo y asegurar el sustento de futuras generaciones.

Se han escrito e investigado diversos planes de desarrollo turístico, que sin duda incluyen las etapas de diagnóstico, estrategia, programa de actividades y la gestión de la actividad turística en algún lugar específico,⁵⁴ sin embargo en este documento enfatizamos en las prioridades que imperan al día de hoy las cuales fueron retomadas en el Acuerdo firmado en 2011.

A continuación señalamos las responsabilidades prácticas en las cuales, las administraciones locales deberán enfatizar:

- Los gobiernos municipales deberán ser los responsables de presentar las necesidades de conexión tanto terrestre como aérea en los casos en que sea necesario, de infraestructura turística, de desarrollo de nuevos destinos y productos turísticos y de inversión pública principalmente en servicios públicos de buena calidad.
- Deberán elaborar un programa que proponga el mejoramiento en la competitividad de sus destinos y la invitación a las empresas turísticas para la generación de innovación turística que de mayor placer a los visitantes. Todas las modalidades turísticas (ecoturismo, agroturismo, turismo rural, cultural, etc.) se considerarán como un factor de desarrollo local integrado, apoyando el aprovechamiento de las actividades propias de las comunidades.
- Los planes deberán considerar que todo este crecimiento potencial del turismo este comprometido a cuidar el reordenamiento urbano y considerar el cuidado del medio ambiente, por ejemplo: un hotel debe considerar el costo ambiental de promover la compra con menos plástico y embalaje en general, procurar que la producción sea más cercana al hotel para ahorrar transporte, producir con productos más naturales y menos sintéticos, cuidar que la comida sea más ecológica y con menos pesticidas y que los insumos sean más locales para reducir su transporte.

⁵⁴ SECTUR, 2005, op. cit., p.35.

- El fomento de las cadenas productivas nacionales implicará que los grandes consorcios y empresas turísticas busquen la erradicación de pobreza ofreciendo posibilidades de empleo, a través de cadenas de abastecimiento, por ejemplo: la cadena de abastecimiento de un hotel es la herramienta que busca comprar productos nacionales, y cuando sea posible locales. Esta es la forma más efectiva de reproducir los beneficios económicos del turismo, ya que los pobladores de las comunidades podrán vender sus productos artesanales y gastronómicos a los hoteles y restaurantes de los municipios. El gasto de un cliente en un hotel crea más beneficios económicos y puestos de trabajo en la cadena de abastecimiento del hotel que en el hotel mismo.
- El municipio estará comprometido a ofrecer el mejor servicio mediante la capacitación de los pobladores de las comunidades y promover la cultura turística que desarrolle una conciencia nacional sobre la importancia del turismo. La capacitación y la educación son elementos necesarios para incrementar el empleo potencial de la gente de las comunidades en actividades turísticas. Por lo general, se requiere de conocimientos sobre los diferentes sectores que lo conforman como la comunicación (idiomas), la restauración, la hotelería, el transporte y la capacidad de gestión.
- Actualmente la asignación de recursos a los estados en materia de turismo están por debajo de los que se otorgan a otros sectores económicos de las entidades federativas, a pesar de que se ha demostrado que la actividad turística es una rama muy importante para el desarrollo nacional. Es fundamental lograr la realización de convenios para la asignación de recursos para promoción y desarrollo turístico, mediante evaluación (con índices e indicadores fundamentados metodológicamente) y seguimiento de proyectos como base para definir su renovación anual, lo cual implica cambios regulatorios a favor del sector.

- Por último, la competitividad del sector y el incremento en la promoción turística serán factores que deberán ser el centro de atención de los gobiernos municipales buscando una coordinación con los gobiernos estatales y los medios de comunicación, a fin de que difundan la imagen de los municipios y el país como un destino seguro y con una riqueza turística de calidad.

Alcanzar el consenso necesario para aspirar a hacer viable el proceso de desarrollo turístico está hecho. Corresponderá a las administraciones locales mostrar el interés, el trabajo y buscar el beneficio y coordinación de los actores sociales, empresariales y gobierno a través de las consultas pertinentes. El turismo será la actividad más importante para la generación de producto, empleo y derrama económica en los próximos años.

CONCLUSIONES

El turismo es una actividad económica de gran relevancia a nivel internacional por el movimiento de 935 millones de llegadas durante 2010 y su crecimiento de 6.7%. México ocupa el décimo lugar en llegadas de visitantes y el vigésimo tercer lugar en la captación de divisas. Al interior del país el éxito del turismo se refleja en la generación de empleo directo e indirecto con alrededor de 2.5 millones de empleos directos. El éxito también estriba en la participación de 8.7% en la producción nacional con una tasa de crecimiento aproximada de 2.93% en 2010.

Para lograr que estos éxitos del turismo en México se reflejen en las regiones más recónditas de nuestro país, es necesario el turismo alternativo, es decir actividades recreativas en contacto con la naturaleza –turismo rural- y las expresiones culturales –turismo cultural- que le envuelven. Con una visión a través del desarrollo endógeno se entiende la implementación de la actividad turística en un municipio a fin de lograr la eficiencia productiva, la equidad y el equilibrio ambiental.

El turismo debe ser llevado al municipio ya que es el elemento básico de la estructura de un país. El turismo alternativo es una gran opción para el desarrollo en



los municipios rurales y semi-urbanos, principalmente por el aprovechamiento de los recursos propios, pues su desarrollo se basa en potencializar y respetar la identidad local. Esto implica beneficios en los lugares en lo que se desarrolla.

Se cree que el desarrollo será óptimo a nivel municipal, sin embargo, se presenta el reto de poder medirlo cuantitativamente a nivel de municipio urbano, semiurbano y rural. Creemos que el desarrollo tendrá mayor impacto a nivel de municipio rural y semi-urbano por lo que el turismo puede reducir las brechas entre los municipios dinámicos y los más rezagados.

Para lograrlo es imperativo y necesario generar una política turística municipal que sirva como guía de un plan que contenga las bases conceptuales, las metodologías y la estructura de organización entre los diversos actores del sector a nivel municipal. La oportunidad de hacerlo se fortalece con la firma del primer Acuerdo Nacional por el Turismo cuyos 10 ejes estratégicos son la base para la acción ejecutoria ya que el gobierno a través de la Secretaría de Turismo están dispuestos a fomentar y coadyuvar en el desarrollo de nuevos productos, infraestructura, conectividad, etc. para lograr la meta de ser el quinto país más visitado a nivel mundial en 2018.

La política turística municipal deberá tener cuatro objetivos, incrementar la captación de visitantes, lograr que exista una vinculación entre las comunidades empresas y el gobierno municipal para la generación de producción y empleo, que los ingresos que se generen de la derrama económica sean distribuidos equitativamente y adecuar el desarrollo turístico del municipio a la política nacional en materia turística.

Sin duda los gobiernos de municipios rurales y semi-urbanos tendrán muchas tareas de programas y acciones que realizar, pero no dudamos que el compromiso hecho por el gobierno federal a través del Acuerdo Nacional por el Turismo ayudará a conseguir los recursos necesarios (técnicos, humanos y financieros) para lograr las metas y el bienestar económico de las familias y los municipios en general.

ANEXO

**ACUERDO NACIONAL POR EL TURISMO
LOS 30 DÍAS DEBATIDOS**

Incrementar la conectividad y facilitar el tránsito	Para generar un aumento en el número de asientos por cielo, mar y tierra dentro del país y hacia México, así como para agilizar la llegada, el tránsito y la salida de los turistas.
Controlar, mantener y mejorar la infraestructura turística y fomentar el ordenamiento urbano	Que mejore las condiciones de los destinos turísticos y fomente su competitividad en beneficio de los visitantes y de las comunidades vinculadas a estos lugares.
Fortalecer la promoción turística en el país y en el extranjero,	Para mejorar significativamente la imagen de México como destino competitivo y para difundir su amplia y diversa oferta turística.
Fomentar la inversión pública y privada y facilitar el financiamiento al sector turístico.	Con medidas que incentiven el flujo de recursos para el desarrollo de los destinos turísticos y estimulen el crecimiento y la participación de las pequeñas y medianas empresas en el sector.
Elevar la competitividad de los destinos y empresas turísticas para garantizar la experiencia del turista	A través del desarrollo de programas de mejora continua, capacitación de personal, certificación de procesos de instalaciones turísticas y otras medidas que incidan favorablemente en la satisfacción de las expectativas del viajero.
Diversificar y Enriquecer la oferta turística	Con destinos, productos y servicios de mayor calidad, modernos y diferenciados a fin de incrementar la estada y el gasto del turista en nuestro país.
Fomentar la integración de cadenas productivas nacionales	Para incrementar por parte de las empresas del sector turístico, el consumo de productos y servicios de las diferentes regiones del país
Ofrecer el mejor servicio y promover una cultura turística	Que desarrolle una conciencia nacional sobre la importancia del turismo y la conservación del patrimonio cultural y natural, a través de acciones educativas, de difusión, de capacitación y de formación de recursos humanos
Impulsar cambios regulatorios a favor del sector turismo	Para crear las condiciones que faciliten y fortalezcan el desarrollo del sector.
Promover el desarrollo equilibrado sustentable	Para que los prestadores de servicios turísticos actúen con conciencia y criterios de conservación del medio ambiente, de ahorro de energía y de preservación de las riquezas naturales.





LA ECONOMÍA DE LOS SERVICIOS DEL MUNICIPIO MORELIA Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN URBANA

Miguel Ángel Vite Pérez ¹

INTRODUCCIÓN

En México, la organización territorial del sector servicios ha ocurrido en las zonas metropolitanas, lo que se puede visualizar a través de una mayor participación en la producción del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. El terciario, en el periodo de 1980 a 2003, absorbió el 70% del PIB, lo que significó que las grandes ciudades han sufrido una transformación en su organización económica, que ha dejado de estar dominada por el sector industrial, para dar paso a su reorganización a través de la hegemonía del sector servicios o terciario.²

Las ciudades son protagonistas del desarrollo económico terciario porque concentran la infraestructura y el equipamiento urbano, lo que configura las condiciones generales de la producción, es decir, un capital social, en cuya producción interviene el Estado, que resulta favorable a la reproducción del capital fijo privado; sobre todo, porque la ciudad se convierte en una fuerza productiva.³

Al mismo tiempo, la creciente transnacionalización de las empresas ha impulsado la centralización del capital en las ciudades que es de utilidad para financiar la inversión privada, mediante el ahorro social existente en los bancos y fondos de inversión, lo que ha sido posible también por la existencia de las tecnologías de la información.⁴ De esta manera, la ciudad se ha transformado en un lugar que atiende las nuevas demandas del capital global, en el momento en que se convierte en una mercancía organizativa para sobrevalorar el capital corporativo.⁵

¹ Profesor investigador del CIECAS-IPN, miguelviteperez@yahoo.com.mx

² Garza, Gustavo, "Prólogo", en Gustavo Garza y Jaime Sobrino (Coords.), Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México, El Colegio de México, México, 2009, pp. 19 y 20

³ Garza, Gustavo, "Hacia una nueva teoría del desarrollo económico urbano", en Gustavo Garza y Jaime Sobrino (Coords.), Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México, El Colegio de México, México 2009, p. 229.

⁴ Harvey, David, Espacios del capital. Hacia una geografía crítica, Akal, Madrid, 2007.

⁵ Sassen, Saskia, Los espectros de la globalización, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007, p. 16.

La conversión de la ciudad en una mercancía organizativa requiere de un sistema urbano y regional adecuado a la demanda del capital transnacional; lo que se vincula con un desarrollo endógeno, que forma parte de una estrategia territorial de los gobiernos locales y nacionales, para utilizar sus potencialidades propias en recursos naturales, infraestructura, y humanos, buscando dinamizar el entorno local y nacional para formar parte de la competitividad mundial.⁶

En el caso mexicano, desde un punto de vista general, la autoridad municipal con sus limitadas facultades legales podría intervenir en el proceso de transnacionalización de las actividades económicas terciarias asentadas en su territorio a través de la planeación urbana porque la misma tiene consecuencias en los usos del suelo; sin embargo, aparece otra limitación cuando sus potencialidades en infraestructura y recursos humanos son pequeñas o inexistentes, y en consecuencia, no se pueden convertir en la base de un nuevo desarrollo local con fuertes lazos con el mercado internacional.

El objetivo del artículo es analizar la macroeconomía del sector servicios del municipio de Morelia que se ha transformado en una zona metropolitana. Sobre todo, porque la Zona Metropolitana de Morelia (ZMM) se ha especializado en el comercio y servicios al productor, considerados como la base del nuevo desarrollo económico, sustentado en la ciencia y la tecnología. Por tal motivo, se analiza su dinámica terciaria mediante el estudio del Producto Interno Bruto (PIB) estatal y municipal.

Sin embargo, la actuación de la autoridad municipal mediante su capacidad de planeación urbana ha sido insuficiente porque los agentes privados (inmobiliarias y fraccionadores privados) son los que tienen una mayor influencia en el cambio del uso del suelo, en un contexto de política económica neoliberal, que ha trasladado parte de las funciones estatales de regulación de los procesos económicos y urbanos hacia el mercado.⁷

Por otro lado, en primer lugar, el artículo presenta desde un punto de vista general la metodología usada para estudiar de manera cuantitativa el sector servicios de la ZMM; en segundo lugar, se destacan las características del desarrollo regional mexicano impulsado por una política económica sectorial favorable a la concentración demográfica y económica en las ciudades principales, generando un desigual desarrollo regional. En tercer lugar, se estudia la economía terciaria del estado de Michoacán para posteriormente analizar la dinámica de la economía terciaria del municipio de Morelia o de la ZMM; finalmente, se presentan las conclusiones.

⁶ Delgadillo, Javier y Torres, Felipe, "Introducción", en Javier Delgadillo Macías (Coord.), Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio, UNAM-Plaza y Valdés Editores, México, 2008, p. 34.

⁷ Huerta, Arturo, Hacia el colapso de la economía mexicana. Diagnóstico, pronóstico y alternativas, Facultad de Economía-UNAM, México, 2009.

NOTA METODOLÓGICA

El análisis de la organización económica del sector terciario formal del municipio de Morelia o de la ZMM de 1980 a 2003 siguió un enfoque urbano porque interesaba determinar la concentración de los servicios en el municipio respecto al estatal.

Por tal motivo, se recurrió a los censos comerciales y de servicios de 1980, 1988, 1993, 1998 y 2003 que se encuentran impresos, sobre todo, los primeros años, y en formato digital. Se obtuvo de la información censal lo siguiente: a) número de establecimientos; b) personal ocupado; c) valor agregado o PIB.⁸

Los servicios y el comercio se clasificaron en productores y consumidores, lo que incluye las actividades económicas mercantiles y no mercantiles, donde existen trabajadores asalariados que laboran por cuenta propia o que prestan servicios personales. Pero la razón de usar el PIB fue porque se puede observar la organización y dinámica de los servicios (Garza, 2004: 12-13).

Sin embargo, las limitaciones de la tipología usada se derivan de que el grupo de consumidores de cada actividad no es homogéneo porque las actividades terciarias pueden ser servicios al productor como al consumidor.

La clasificación usada en los cuadros estadísticos agrupó a 17 grupos considerados como comercio y servicios al productor; comercio y servicios al consumidor; subdividido este último en comercio de consumo inmediato duradero; y servicios de consumo inmediato y duradero. "Al incorporar la categoría de servicios de consumo duradero se descarta la vieja idea de que los servicios "se consumen en el momento que se producen".⁹

Por otro lado, la economía de las grandes metrópolis de los países desarrollados ha sufrido una transformación dirigida por los servicios; lo que obliga a considerar que la unidad territorial del proceso de terciarización es la gran ciudad. Por eso se sostiene que las ciudades configuran el entorno favorable para la localización de las actividades del sector terciario.¹⁰ Un municipio puede ser una zona metropolitana siempre y cuando

⁸ Garza, Gustavo, *Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México 1960-2003*, CEDUA-COLMEX, México, 2008, pp. 403-405.

⁹ Garza, Gustavo, "Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-1998", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 19, Núm. 1, CEDUA-COLMEX, México, 2004, p. 14.

¹⁰ *Ibid.* p. 29.



sea definida de manera demográfica y económica. Para este caso, se tomó como referente demográfico el monto de su población siempre y cuando haya superado los 200 mil habitantes; mientras, en lo económico, cuando concentre al menos 0.25% de la producción nacional en las ramas manufacturera, comercial y de servicios.¹¹

Cada uno de los 17 grupos se le asignó una clave de dos dígitos, correspondiente a la usada en los censos, lo que permite realizar una comparación en el tiempo, lo que permite estudiar la dinámica terciaria. Finalmente, en el caso del PIB estatal y del municipio de Morelia, para realizar comparaciones válidas, se ajustó con el de las Cuentas Nacionales para uniformarlas porque las cifras de su PIB son mayores a las de los censos económicos porque se tuvo como supuesto: "...que las (Cuentas Nacionales) contabilizan con mayor precisión las magnitudes macroeconómicas y son más adecuadas para el análisis en el tiempo (...). Además de poder disponer de valores absolutos más realistas de las actividades terciarias (...)"¹²

EL DESARROLLO REGIONAL MEXICANO

Desde un punto de vista general, la urbanización en México se caracterizó por la alta concentración de población y de actividades económicas en las ciudades capitales o principales.¹³ Este acontecimiento demográfico-económico estuvo centralizado en el plano territorial (ya sea en regiones o en ciudades), apoyado en una política económica de Sustitución de Importaciones, que a partir de la década de los años 40 y hasta principios de los años 80 del siglo XX, impulsó al sector industrial, reproduciendo un desarrollo regional desigual en términos de inversión pública en infraestructura, confiéndole a su vez al sector agrícola un papel secundario, como el financiar con sus divisas los requerimientos de insumos del sector industrial, acompañado de la producción de alimentos baratos para la demanda de la población urbana, generalizando el empobrecimiento de la población rural y acelerando la migración campo-ciudad.¹⁴

De este modo, el crecimiento económico industrial fue polarizado, es decir, concentrado en unas pocas regiones del país pero con una política económica que privilegió la aglomeración demográfica-económica, limitada por las divisiones administrativas estatales y municipales sin dejar de lado su carácter centralista.¹⁵

¹¹ Garza, Gustavo, La urbanización de México en el siglo XX, El Colegio de México, México, 2003.

¹² Garza, Gustavo, 2008, op. cit., p. 450.

¹³ Delgadillo, Javier, Torres, Felipe y Gasca, José, El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios, IIE-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, pp. 11-12.

¹⁴ Ordóñez Barba, Gerardo, La política social y el combate a la pobreza en México, SEDESOL-UNAM, México, 2002, p. 49.

¹⁵ Boudeville, Jacques, "El espacio económico", en Alberto Sánchez Dávila (Comp.), Lecturas de análisis regional en México y América Latina, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1993, pp. 70-73.

Por tal motivo, la política económica gubernamental tuvo como supuesto la siguiente evidencia empírica: el crecimiento no aparecía al mismo tiempo en todas partes; sino, en puntos o polos de crecimiento.¹⁶ Aunque, la concentración de la población y de la actividad económica ha acompañado al desarrollo económico de México; lo cierto es que ha provocado desequilibrios o desigualdades regionales, que después de la crisis económica de 1982, fueron visualizadas por parte de las autoridades como un problema de falta de servicios y de crecimiento económico, que ponía en peligro la viabilidad de las aglomeraciones urbanas al considerarlas como territorios congestionados, que cada vez demandaban mayores inversiones públicas para detener el deterioro de las tasas de ganancia privada y de las condiciones de vida de la población.¹⁷

Lo anterior, desde un punto de vista general, fue la causa de que la nueva política económica neoliberal tuviera como base la desconcentración territorial de la población y de la actividad económica, considerada también como otra manera de generar soluciones a los problemas derivados de los desequilibrios regionales.¹⁸

En consecuencia, el desarrollo económico regional polarizado se transformó en un problema cuando las aglomeraciones se convirtieron en congestionamientos generadores de diversos problemas como la contaminación ambiental, el déficit de servicios públicos, aumento de la pobreza y la criminalidad, etc. Sin embargo, estos problemas no sólo eran de naturaleza económica; sino, que sus posibles soluciones dependerían también de las competencias del poder territorial de los estados y municipios.¹⁹

Pero el aumento de las competencias del poder local y regional significó también el surgimiento de una nueva gobernabilidad, que dejaba de lado la derivada de la existencia de un Estado centralista, autoritario y corporativo, y que sería evaluada mediante indicadores como la eficiencia, honestidad, transparencia, responsabilidad, lo que mejoraría la calidad de vida en las ciudades y regiones.²⁰

¹⁶ Perroux, Francois (1993). "Notas sobre el concepto polos de crecimiento", en Alberto Sánchez Dávila (Comp.). *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1993, p. 84.

¹⁷ Carrillo Huerta, Mario, *Estudios regionales en México. Selección de teoría y evidencia empírica: Localización económica*, Universidad de Puebla, México, 2003, p. 49.

¹⁸ *Ídem.* p. 50.

¹⁹ Ziccardi, Alicia, "La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas", *Revista Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm. 10, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1995, p. 797.

²⁰ *Ídem.* 799.



Sin embargo, el proceso de desconcentración de competencias administrativas centralizadas en el poder federal hacia los poderes locales o municipales, a lo largo de la década de los 90 del siglo XX, tuvo impactos diferenciados con respecto a la construcción de la nueva gobernabilidad; sobre todo, porque algunos estados y municipios siguieron conservando la tradición política relacionada con la organización corporativa del poder político mexicano.²¹

En los tres últimos decenios del siglo XX, la reorganización del poder nacional se realizó a través del gobierno local, lo que significó no sólo la ampliación de sus facultades; sino, su ejercicio por parte de representantes electos que pertenecían a partidos políticos diferentes al partido hegemónico.²² El nuevo diseño del municipio fue posible por dos reformas al artículo 115 de la Constitución mexicana (1983 y 1999); lo que favoreció la consolidación de los ayuntamientos como gobiernos locales por las atribuciones exclusivas e inalienables.²³

Por otro lado, la reconfiguración económica de las regiones, en un mundo de economía globalizada, radicó en el proceso de concentración de actividades terciarias en las ciudades que han desplazado, en mayor o menor medida, las actividades industriales hacia la periferia.²⁴

El territorio local o municipal está globalizado cuando las funciones especializadas de control y mando, desarrolladas por trabajadores calificados, forman parte de una red transnacional que ha constituido la ciudad global.²⁵ Las funciones especializadas de control y mando son en realidad servicios al productor, que permiten que las mercancías tengan un valor añadido, que les resulta favorable para competir en el mercado mundial, ya que ahora tiene como base el desarrollo de la ciencia y la tecnología, es decir, la información y el conocimiento.²⁶

La información y el conocimiento organizado mediante las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC) no ha permitido la ruptura con el territorio porque la proximidad continúa favoreciendo el desplazamiento de personas y de mercancías.

²¹ Guillén López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, COLEF-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

²² Merino, Mauricio (1998). *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México: El Colegio de México, A. C., México, 1998, pp. 234-235.

²³ Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, China: Nostra Ediciones, México, 2007, p. 19.

²⁴ Sassen, Saskia, "On concentration and centrality in the global city", Paul L. Knox y Peter J. Taylor (Edits.), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, Britain, 1995, p. 63.

²⁵ Castells, Manuel, "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", en Alberto Sánchez Dávila (Comp.), *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1993, pp. 172-174.

²⁶ Ruiz Durán, Clemente, "México: geografía económica de la innovación", *Revista Comercio Exterior*, Vol. 58, Núm. 11, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 2008, pp. 756-757.

En otras palabras, la concentración demográfica y económica sigue siendo importante para el desarrollo regional y urbano.²⁷ Las actividades terciarias producen oficinas y centros de investigación, también centros de decisión tecnocrática y política en las ciudades porque ahí existen las condiciones materiales favorables a la proximidad social y económica, en otras palabras, permiten los intercambios sociales y económicos.²⁸

Por otro lado, el nuevo modelo económico neoliberal de exportaciones se basó en las actividades de las maquiladoras, localizadas en la frontera norte de México, y en las desarrolladas por las corporaciones multinacionales automotrices.²⁹ Pero estas últimas se han localizado en las ciudades y territorios que han conservado sus ventajas comparativas, lo que no corrige las desigualdades regionales; sino, que las refuerza.³⁰

En México, las empresas extranjeras han conservado los negocios de valor agregado como la fabricación de automóviles, y la creación de la tecnología de la información, la industria electrónica y farmacéutica; mientras, las empresas nacionales participan en la producción de mercancías de bajo valor agregado como son las industrias de la comida, el cemento, plástico, acero.³¹

El desarrollo de actividades económicas de alto valor agregado realizadas por empresas transnacionales en el país ha provocado que se actualice la idea de enclave que supuestamente permite destacar el nuevo perfil del territorio.³² Un enclave sería un territorio donde se asienta un conjunto de actividades económicas dominadas por el capital internacional y que no convergen con el desarrollo local a menos que las políticas locales apoyen sus expectativas de ganancia, lo que también resulta favorable a la reproducción de la desarticulación económica local y nacional.³³

Desde la perspectiva del desarrollo regional y local, resulta más válido considerar que los diferentes territorios poseen ventajas competitivas estáticas y dinámicas, que se pierden de vista al usar la idea de enclave internacional. Por ejemplo, las ventajas estáticas se derivan de la disponibilidad de infraestructura y del cumplimiento de los estándares medio ambientales, así como de la concentración geográfica.³⁴

²⁷ Micheli Thirión, Jordy, "Globalidad, servicios y economía informacional: el marco de una transformación urbana", VV. AA. Sistema Mundial y Nuevas Geografías, UIA-UAMC-UAMA, México, 2010, p. 423.

²⁸ Ídem. Pp. 410-411.

²⁹ Guillén Romo, Héctor, México frente a la mundialización neoliberal, Era, México, 2005, p. 206-208.

³⁰ Carrillo Huerta, Mario, Transferencia y adopción de tecnología en la competitividad y el desarrollo regional, Estudios relevantes, IPN, México, 2008, p. 270.

³¹ De los Ángeles Pozas, María, "Tecnología y desarrollo en las cadenas productivas de las grandes empresas en México", en María de los Ángeles Pozas (Coor.). Estructura y dinámica de la gran empresa en México: Cinco estudios sobre su realidad reciente, El Colegio de México, México, 2006, p. 80.

³² Martínez Aparicio, Jorge, "Empresa y territorio, convergencia estratégica en un contexto periférico", Economía y Sociedad, Año 13, Núm. 20, Morelia: Facultad de Economía "Vasco de Quiroga" de la Universidad Michoacana de San Nicolás, México, 2007,

³³ Ídem. p. 122.

³⁴ Torre, André, "Proximidad geográfica y dinámicas territoriales", en Josefa E. Fernández Arufe, Jaime del Castillo Hermosa y Jesús Ma. Gómez García (Editors.), Políticas regionales industriales, innovación y parques tecnológicos, Parque Tecnológico de Boecillo-Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995.



Por su parte, las ventajas competitivas dinámicas son posibles por la presencia de recursos humanos calificados, la capacidad de innovación tecnológica y empresarial, la cooperación interempresarial y la existencia de redes cooperativas entre los diferentes niveles de gobierno, acompañada de la promoción de sus ventajas de parte de los gobiernos locales.³⁵

De acuerdo con lo anterior, la competitividad no se reduce a los métodos de organización y producción de la empresa; sino, que depende de un entorno construido a lo largo del tiempo por la política industrial y las mismas fuerzas económicas privadas.³⁶ Las aglomeraciones industriales mexicanas se basaron en el modelo del parque industrial que en realidad fue la del polo de desarrollo. Por tal motivo, la aglomeración no significa sólo una concentración territorial de empresas; sino, un entorno creado por fuerzas y políticas que se encuentran fuera de la industria.³⁷

En México, el modelo económico neoliberal estableció dos modelos de localización territorial: 1) Las ventajas de almacenamiento en locales que se encuentran cerca de puertos o de la frontera norte o sur, que han sido definidos por la autoridad fiscal como zonas francas o libres para la exportación; 2) Espacios de almacenamiento y distribución sin tener manufactura y que favorecen la integración de cadenas de valor.³⁸

El entorno territorial de México se transforma de acuerdo a los requerimientos de las actividades exportadoras y de comercialización de las mercancías importadas, colocando en un plano secundario las actividades industriales, lo que se convirtió en un factor que ha impulsado la hegemonía de los sectores económicos que atienden los servicios al productor y al consumidor.³⁹

³⁵ Carrillo Huerta, 2008, op. cit. p. 272.

³⁶ Mendoza Pichardo, Gabriel, "Desarrollo regional de México y política estatal", en José Luis Calva (Coor.), Políticas de desarrollo regional, Vol. 13, Agenda para el desarrollo, UNAM-Miguel Ángel Porrúa-LX Legislatura Cámara de Diputados, México, 2007.

³⁷ Vinageras Barroso, Pablo, "Aglomeraciones industriales novedosas en el centro de México", Revista Comercio Exterior, Vol. 59, Núm. 10, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 2009, p. 786.

³⁸ Ídem. 791-792.

³⁹ Garza, Gustavo, "Competitividad de las metrópolis mexicanas en el ámbito nacional, latinoamericano y mundial", Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 25, Núm. 3, CEDUA-El Colegio de México, México, 2010, p. 533.

LA ECONOMÍA TERCIARIA EN MICHOACÁN

El estado de Michoacán se localiza en la región centro-occidente del país y ha sufrido una transformación urbana que se puede observar a través de su tasa de urbanización. En 1970 su tasa de urbanización era de 26.5%; sin embargo, en 1990 creció hasta el 41.7%.⁴⁰ Por otro lado, es un estado que se caracterizó por expulsar población hacia los Estados Unidos y se ha calculado que cerca de 370000 personas abandonan al estado cada año.⁴¹ Una fuente importante de ingresos para las familias michoacanas son las remesas, que de acuerdo con datos de 2003, representaron el 33.86% de los ingresos de las familias que habitaban en algún municipio del estado.⁴² Por otro lado, en 2004, las 489 empresas exportadoras michoacanas se dedican a la producción de los derivados del acero y a la agroindustria (Bancomext, 2005: 11).⁴³

⁴⁰ Garza, Gustavo y Rivera, Salvador, *Dinámica macroeconómica de las ciudades mexicanas*, INEGI-IIS-UNAM-COLMEX, México, 1995, p. 27.

⁴¹ López Castro, Gustavo, "Migración, desarrollo y regiones", José Luis Calva (Coor.), *Políticas de desarrollo regional*, Vol. 13, *Agenda para el Desarrollo*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa-LX Legislatura Cámara de Diputados, México, 2007, p. 103.

⁴² *Idem*. pp. 112-115.

⁴³ Bancomext, "Panorama Nacional 35,111 exportadoras", *Revista Negocios*, Núm. 5, Banco de Comercio Exterior, México, 2005, pp. 8-15.



Cuadro 1
Michoacán: PIB del sector servicios por grupos de actividad de comercios y servicios, respecto al total nacional, 1980-2003 (porcentajes)

Grupo	Denominación	1980	1988	1993	1998	2003
I. COMERCIO Y SERVICIOS AL PRODUCTOR		2.67	1.40	1.38	1.42	2.68
1.	Servicios profesionales	4.63	1.17	1.08	0.82	2.70
721	Servicios profesionales a empresas	4.63	1.17	1.08	0.82	2.70
2.	Comercio de bienes de capital e intermedios	1.45	1.52	1.61	2.01	2.85
731	Comercio al mayoreo	1.15	2.01	2.28	3.83	3.65
732	Comercio de equipo e insumos industriales	1.66	1.24	1.19	1.24	1.90
II. COMERCIO Y SERVICIOS AL CONSUMIDOR		2.25	2.60	2.50	2.62	2.68
3.	Comercio de bienes de consumo inmediato	3.95	3.12	2.82	2.98	3.21
811	Comercio de alimentos, bebidas, tabaco	0.50	4.05	3.79	3.38	3.98
812	Supermercados	8.68	1.11	1.19	1.24	1.90
813	Gasolineras y combustibles	0.02	4.15	2.11	7.12	3.52
4.	Servicios de consumo inmediato	1.36	1.87	1.34	2.33	1.97
821	Preparación de alimentos y bebidas	1.72	2.32	1.80	2.25	2.51
822	Aseo y limpieza	1.57	2.29	1.85	2.03	2.17
823	Recreación y esparcimiento	0.52	2.03	2.24	0.71	3.18
824	Difusión e información	1.60	1.27	0.64	3.59	0.88
825	Hoteles, moteles y posadas	1.13	1.48	0.64	1.35	1.71
5.	Comercio de bienes de consumo duradero	1.86	2.47	2.42	2.59	2.93
831	Bienes del hogar y personales	2.11	2.48	2.48	2.67	3.20
832	Tiendas de departamento	0.98	0.89	1.55	2.21	2.01
833	Automóviles y autopartes	1.88	2.97	2.62	2.44	2.51
6.	Servicios de consumo duradero	2.26	2.86	3.83	2.53	2.32
841	Reparaciones	3.02	3.18	7.79	2.94	2.97
842	Educación y cultura privados	1.46	1.71	1.82	2.02	1.79
843	Salud y asistencia social privada	1.80	3.94	2.85	2.78	2.98
TOTAL		2.43	2.11	1.93	1.97	2.88

Fuente: Cálculos elaborados con base en los censos económicos de 1980, 1988, 1993, 1998 y 2003.

De acuerdo con el cuadro 1, el rubro de comercio y servicios al productor tuvo un comportamiento similar desde 1980 hasta 2003. Es decir, su participación porcentual con respecto al PIB nacional entre 1980 y 2003 fue de 0.01%. Esto es resultado del decrecimiento de la participación de los servicios profesionales a empresas a lo largo del período de estudio.

De esta manera, la especialización de servicios al productor-que demandan información y conocimientos-, su presencia en la dinámica económica de los servicios es muy pequeña, lo que permite afirmar que el proceso de terciarización en Michoacán no está comandado por la ciencia y la tecnología.

Por su parte, comercio y servicios al consumidor recibió su impulso mayor de la comercialización de bienes de consumo inmediato ofrecidos por los grandes y pequeños establecimientos, donde lo más importante es ofertar de manera directa, es decir cara a cara, el servicio y la comercialización del mismo.

En consecuencia se puede afirmar que la economía de servicios en Michoacán genera un pequeño valor que depende de su especialización en comercio y servicios al consumidor. Si se observa el rubro de servicios de consumo inmediato, la preparación de alimentos y bebidas en 2003 contribuyó con 2.51% a su crecimiento; sin embargo, en ese mismo año, fue superado por la recreación y el esparcimiento al ser su participación del 3.18%, lo que tal vez tenga que ver con las actividades turísticas que en 2003 también se incrementaron al llegar al 2.93%.

En 1980 Michoacán absorbió 2.43% del PIB nacional, lo que sufrió un descenso en los siguientes años. Pasó de 2.11% a 1.93% de 1988 a 1993 y tuvo un ligero aumento de 1.97% en 1998. Sin embargo, en 2003, aumentó su participación porcentual en 0.71% (cuadro 1). Esto se interpreta como una elevación de la capacidad del sector terciario de Michoacán para crear valor. Por otro lado, más del 80% del personal ocupado en las actividades terciarias se concentró en el comercio y servicios al consumidor (cuadro 2).



Cuadro 2

Michoacán: Personal ocupado por grupos actividad del sector servicios, 1980-2003

Grupo ^a	Denominación	1980	1982	1993	1998	2004
I. COMERCIO Y SERVICIOS AL PRODUCTOR		1 955	5 689	10 623	15 698	19 243
1. Servicios profesionales		652	2 353	5 190	8 013	1 058
	721 Servicios profesionales a empresas	652	2 353	5 190	8 013	10 858
2. Comercio de bienes de capital e intermedios		1 303	3 336	5 433	7 685	8 385
	731 Comercio al mayoreo	204	1 604	2 741	4 092	3 698
	732 Comercio de equipo e insumos industriales	1 099	1 732	2 692	3 593	4 687
II. COMERCIO Y SERVICIOS AL CONSUMIDOR		11 313	23 563	38 089	49 372	65 933
3. Comercio de bienes de consumo inmediato		3 720	6 035	10 431	12 725	16 971
	811 Comercio de alimentos, bebidas, tabaco	206	4 564	9 132	10 293	11 578
	812 Supermercados	3 437	1 353	1 104	2 036	3 477
	813 Gasolineras y combustibles	77	118	195	396	1 916
4. Servicios de consumo inmediato		2 215	5 192	8 798	10 723	12 716
	821 Preparación de alimentos y bebidas	1 060	2 425	4 786	5 889	6 152
	822 Aseo y limpieza	404	763	1 279	1 649	2 459
	823 Recreación y esparcimiento	104	371	704	879	1 003
	824 Difusión e información	168	505	545	551	984
	825 Hoteles, moteles y posadas	479	1 128	1 484	1 755	2 118
5. Comercio de bienes de consumo duradero		3 539	7 317	10 270	13 421	20 793
	831 Bienes del hogar y personales	2 741	5 824	8 241	10 977	16 709
	832 Tiendas de departamento	219	493	709	899	1 473
	833 Automotrices y autopartes	579	1 000	1 320	1 545	2 611
6. Servicios de consumo duradero		1 839	5 019	8 590	12 503	15 453
	841 Reparaciones	1 001	2 042	3 556	4 461	4 881
	842 Educación y cultura privadas	243	1 552	2 383	3 855	6 577
	843 Salud y asistencia social privada	595	1 425	2 651	4 187	3 995
TOTAL		13 268	29 252	48 712	65 070	85 176

^aFuente: IV, VI, VII, VIII, X, XI, XII y XIII de los Censos comercial y de servicios, México.

a Las claves no corresponden a las utilizadas en los censos dada la dificultad de uniformarlas pues se modifican en cada censo. Las que se presentan fueron seleccionadas únicamente para propósitos de esta investigación.

En el cuadro 2 se puede observar que en 1980 el comercio y servicios al consumidor ocupaba a 87689 individuos, sin embargo, en 2003 hubo un aumento ya que se emplearon a 262127 trabajadores. Este aumento se puede interpretar, desde un punto de vista macroeconómico, como una especialización de la economía michoacana en el comercio y servicios al consumidor. Esta evidencia es contraria al supuesto que establece que una economía terciaria tiene su mayor impulso en las

actividades vinculadas con el comercio y servicios al productor, caracterizadas por una demanda importante de información y conocimientos, que se supone es la base de la competencia en un mundo de economía globalizada.⁴⁴

En el sector comercio de bienes de consumo inmediato la rama que contribuyó más a su crecimiento en 2003 fue el comercio de alimentos, bebidas y tabaco. Por su parte, en 2003, el sector de servicios de consumo inmediato aumentó su participación en el empleo de personal como consecuencia de que la demanda de trabajadores se concentró más en los servicios de preparación de alimentos y bebidas. En otras palabras, los servicios personales importantes en el establecimiento de una relación frente a frente está determinada por el cliente que demanda un servicio particular de acuerdo con sus gustos y necesidades que valoran, al mismo tiempo, una habilidad específica del productor.⁴⁵

En el sector de comercio de bienes de consumo duradero, sobresale por su contribución en el empleo de personal los bienes del hogar y personales en 2003. Sin embargo, en el rubro de los servicios de consumo duradero, destaca por su aporte al aumento de personal ocupado la rama de reparaciones (Cuadro 2). Otra evidencia de que los oficios son la base de la multiplicación de pequeños negocios en una situación de bajo crecimiento económico.

Por su parte, en el cuadro 3, se puede visualizar el comportamiento en el número de establecimientos que comercializan servicios tanto al productor como al consumidor. Entre 1980 y 2003, el número de establecimientos que ofrecía servicios al consumidor tuvo un incremento importante de 32861 a 106068 establecimientos. Esto es consecuencia del aumento en el número de establecimientos de comercio de bienes de consumo inmediato, y al mismo tiempo, de comercio de bienes de consumo duradero entre 1980 y 2003. En el primer caso, de 17516 pasó a 39026 en el periodo señalado, con una participación importante de la rama de preparación de alimentos y bebidas (Cuadro 3); en el segundo caso, sobresalió la participación de bienes del hogar y personales.

⁴⁴ Gray, John, "From the Great Transformation to the Global Free Market", en Frank J. Lechner y John Boli (Edits.), *The Globalization Reader*, Blackwell Publishing, USA, 2008, pp. 25-28.

⁴⁵ Cohen, Daniel, *Nuestros tiempos modernos. "Un análisis del capitalismo y sus tendencias: ¿estamos ante el final del trabajo?"*, Kriterion Tusquets Editores, Barcelona, 2001, p. 13-19.



Por otro lado, en 1980, en el rubro de los servicios de consumo duradero había 3610 establecimientos y en 2003 hubo 16479. En este caso, sobresalió la participación de la rama de reparaciones, lo que se vincula con la evidencia de que la opción del trabajo por cuenta propia es una realidad, ante una economía nacional de bajo crecimiento y escaso empleo formal.⁴⁶

Cuadro 3
Michoacán: Número de establecimientos por grupos actividad
del sector servicios 1980-2003

Grupo ^a	Denominación	1980	1988	1993	1998	2004
I	COMERCIO Y SERVICIOS AL PRODUCTOR		1 313	3 411	6 178	11 513
	1. Servicios profesionales		456	1 938	3 538	7 623
	721 Servicios profesionales a empresas		456	1938	3538	7 623
	2. Comercio de bienes de capital e intermedios		857	1 473	2 640	4 984
	731 Comercio al mayoreo		249	376	919	918
	732 Comercio de equipo e insumos industriales		608	1097	1721	2 964
II	COMERCIO Y SERVICIOS AL CONSUMIDOR		32 861	44 178	73 152	106 068
	3. Comercio de bienes de consumo inmediato		17 516	18 999	32 683	36 321
	811 Comercio de alimentos, bebidas, tabaco		77	18655	32258	37 948
	812 Supermercados		17346	239	284	686
	813 Gasolineras y combustibles		93	105	141	186
	4. Servicios de consumo inmediato		4 925	6 376	11 039	14 798
	821 Preparación de alimentos y bebidas		2944	3921	6645	8 750
	822 Aseo y limpieza		977	1423	2565	4 906
	823 Recreación y esparcimiento		429	456	1163	1 622
	824 Difusión e información		242	232	236	402
	825 Hoteles, moteles y posadas		333	344	430	486
	5. Comercio de bienes de consumo duradero		6 810	11 678	17 581	1 118
	831 Bienes del hogar y personales		6428	10661	16239	21 544
	832 Tiendas de departamento		29	29	81	135
	833 Automotrices y autopartes		353	788	1261	1 980
	6. Servicios de consumo duradero		3 610	7 125	11 849	16 597
	841 Reparaciones		2201	4261	7315	9 765
	842 Educación y cultura privados		258	339	592	890
	843 Salud y asistencia social privada		1151	2525	3942	5 399
	TOTAL		34 174	47 589	79 330	80 347

^aFuente: IV, VI, VII, VIII, X, XI, XII y XIII de los Censos comercial y de servicios, México.
 a Las claves no corresponden a las utilizadas en los censos dada la dificultad de uniformarlas pues se modifican en cada censo. Las que se presentan fueron seleccionadas únicamente para propósitos de esta investigación.

⁴⁶ Instituto de Capacitación, Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, "Las microempresas sostienen la economía, pero..." México Social. Núm. 7, CEIDAS, México, 2011, p. 8.

Por otro lado, el crecimiento en el número de establecimientos comerciales y de servicios significa que las pequeñas empresas se han transformado no sólo en el pilar de la economía michoacana; sino, nacional. Por ejemplo, en 2009 se calculó que el 42.10% de los trabajadores formales realizaba sus tareas en establecimientos con menos de 10 empleados.⁴⁷

Finalmente, la sociedad michoacana no tiene una calidad de vida semejante a la de las sociedades postindustriales de los países desarrollados, donde los servicios al productor son más importantes que los servicios al consumidor.⁴⁸ Sin embargo, las remesas que reciben las familias michoacas solamente son importantes para aumentar su bienestar a través del consumo, lo que no necesariamente conlleva a un mayor desarrollo.⁴⁹

LA MACROECONOMÍA DE LOS SERVICIOS EN LA ZONA METROPOLITANA DE MORELIA

Las ciudades capitales o principales tienen un centro comercial y de negocios que ha desarrollado lazos socioeconómicos con su periferia de manera permanente.⁵⁰ Por tal motivo, la concentración que parte de una ciudad central y que ha establecido una interacción socioeconómica con las localidades o municipios que forman su periferia configura una zona metropolitana.⁵¹

Sin embargo, un municipio puede ser considerado una zona metropolitana cuando su extensión territorial impide que sus límites político-administrativos sean desbordados; además, de poseer una población mayor de 200 mil habitantes con una participación en la producción nacional de 0.25% en las ramas manufacturera, comercial y de servicios.⁵²

El auge o decadencia de la ciudad central depende de diversos factores pero uno significativo es el relacionado con la existencia de un entorno físico que permita la valorización económica de las actividades que reorganizan la base económica local o municipal.⁵³ En otras palabras, depende de los proyectos públicos de revalorización del espacio y de su transformación a partir del cambio en el uso del suelo para que puedan albergar actividades comerciales y de servicios, desplazando las de tipo industrial y habitacional.⁵⁴

⁴⁷ Ídem. p. 10.

⁴⁸ Bell, Daniel, El advenimiento de la sociedad post-industrial, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

⁴⁹ Durand, Jorge, "Las remesas no son salida a la pobreza", México Social, Núm. 7, CEIDAS, México, 2011, p. 19.

⁵⁰ Garrocho, Carlos, "El centro de la zona metropolitana de la ciudad de México: ¿auge o decadencia?", Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (Coords.), Sistemas Metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva, El Colegio Mexiquense-SEDESOL, México, 1995.

⁵¹ Garza, 2003, op. cit., p. 147.

⁵² Ídem. pp. 148-149

⁵³ Salazar, Clara Eugenia y Sobrino, Jaime, "La ciudad central de la Ciudad de México: ¿espacio de oportunidad laboral para la metrópoli?", Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 25, Núm. 3, CEDUA-El Colegio de México, México, 2010, p. 619.

⁵⁴ Garrocho, 1995, op. cit. p. 78.



El municipio de Morelia es una zona metropolitana no sólo por ser la ciudad capital del Estado de Michoacán; sino, porque ha desarrollado una interacción permanente con las localidades de su periferia tales como: Álvaro Obregón, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Indaparapeo, Queréntaro, San Ana Maya, Tarímbaro y Zinapécuaro.⁵⁵

La extensión superficial del municipio de Morelia es de 1,335.9 kilómetros cuadrados, que en el año 2000, tenía 54,9996 habitantes.⁵⁶ En 1980 el municipio de Morelia llegó a ser una zona metropolitana, desde el punto de vista demográfico, cuando albergó 297,544 habitantes. Sin embargo, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda, 2011, en 2010, la población del municipio de Morelia aumentó hasta llegar a ser 729,279 habitantes; lo que reforzó aún más su carácter metropolitano .

Cuadro 4
Zona Metropolitana de Morelia: participación en el PIB según grupos de actividad de comercios y servicios, respecto al total estatal, 1980-2003
(porcentajes respecto a los valores estatales)

Denominación		1980	1988	1993	1998	2003
I. COMERCIO Y SERVICIOS AL PRODUCTOR		40.73	30.30	36.02	38.34	54.81
1. Servicios profesionales		52.99	29.54	25.97	33.92	72.87
721	Servicios profesionales a empresas	52.99	29.54	25.97	33.92	72.87
2. Comercio de bienes de capital e intermedios		16.49	30.61	42.03	40.12	31.10
731	Comercio al por mayor	15.04	29.98	38.80	46.58	23.25
732	Comercio de equipo e insumos industriales	17.21	33.86	44.98	31.10	42.35
II. COMERCIO Y SERVICIOS AL CONSUMIDOR		24.55	22.48	27.88	30.28	28.78
3. Comercio de bienes de consumo inmediato		13.52	20.16	22.78	18.08	16.42
811	Comercio de alimentos, bebidas, tabaco	35.21	12.82	18.01	10.51	1.80
812	Supermercados	11.88	48.34	52.23	48.09	51.71
813	Gasolineras y combustibles	12.83	34.48	20.42	15.82	24.56
4. Servicios de consumo inmediato		34.87	30.40		39.06	34.93
821	Preparación de alimentos y bebidas	18.80	28.78	33.82	31.49	18.04
822	Aseo y limpieza	28.20	26.92	35.74	33.80	30.71
823	Recreación y esparcimiento	22.41	25.17	28.95	27.90	61.05
824	Difusión e información	22.36	31.99	51.47	44.92	50.83
825	Hoteles, moteles y posadas	32.10	42.80	27.38	43.62	50.52
5. Comercio de bienes de consumo duradero		33.89	21.80	34.84	34.88	34.25
831	Bienes del hogar y personales	26.21	21.41	29.99	29.42	28.88
832	Tiendas de departamento	88.15	95.35	92.04	88.14	67.46
833	Automotrices y autopartes	34.05	18.15	34.34	37.19	40.23
6. Servicios de consumo duradero		23.20	22.43	20.57	32.28	21.20
841	Reparaciones	18.20	17.39	8.42	26.58	30.15
842	Educación y cultura privados	17.50	36.62	43.00	40.34	44.96
843	Salud y asistencia social privada	39.10	21.35	35.71	31.07	3.71
TOTAL		32.07	24.59	30.74	33.44	41.37

Fuente: Cálculos elaborados con base en los Censos Económicos 1980, 1988, 1993, 1998, 2003.

a Las claves no corresponden a las utilizadas en los censos dada la dificultad de uniformarlas pues se modifican en cada censo. Las que se presentan fueron seleccionadas únicamente para propósitos de esta investigación.

⁵⁵ Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, Municipio en cifras, CIDEM, Morelia, 2001.

⁵⁶ Garza, 2003, op. cit. p. 159

En la ZMM se ha consolidado el comercio y servicios al productor, lo que significa una especialización en la producción de servicios destinados a los productores. Por eso, en 1980 la participación porcentual del PIB municipal en la generación del estatal fue de 40.73%, lo que se aumentó en 54.81% en 2003 (Cuadro 4).

Por otro lado, el sector de comercio y servicios al consumidor tuvo un aumento inferior de su valor en comparación con lo que sucedió en el sector de comercio y servicios al productor. En 1980 su participación fue del 24.55%, alcanzando su máximo valor en 1998 con 30.28%, disminuyendo a 26.78% en 2003.

Los servicios profesionales a empresas son los que han contribuido en mayor proporción en la especialización de servicios al productor en la ZMM. Desde otra perspectiva, la mayor participación del valor creado por el comercio y servicios en la ZMM en el PIB estatal es otra evidencia de que el sector servicios es el articulador de la actividad económica local. Por ejemplo, 1980 representó el 32.07% y en 2003 fue 41.37% (Cuadro 4). Aunque, en 1988, su disminución relativa fue consecuencia de la crisis económica de 1982; sin embargo, en los años siguientes tuvo una recuperación importante de tal manera que los servicios tienen una participación del 40%.

Cuadro 5
Zona Metropolitana de Morelia: Número de establecimientos por grupos de actividad del sector servicios, 1980-2003

Grupo ^a	Denominación	1980	1988	1993	1998	2003
I.	COMERCIO Y SERVICIOS	313	968	2 020	2 276	2 320
	1. Servicios profesionales	155	571	1 219	974	1 497
	721 Servicios profesionales a empresas	155	571	1 219	974	1 497
	2. Comercio de bienes de capital e intermedios	158	397	801	1 302	823
	731 Comercio al mayoreo	32	162	416	600	248
	732 Comercio de equipo e insumos industriales	126	235	385	702	575
II.	COMERCIO Y SERVICIOS	5 022	8 457	14 936	18 496	21 553
	3. Comercio de bienes de consumo inmediato	2 257	2 930	5 421	6 103	6 489
	811 Comercio de alimentos, bebidas, tabaco	9	2 851	5 339	5 898	6 265
	812 Supermercados	2 240	70	69	182	86
	813 Gasolineras y combustibles	8	9	13	23	138
	4. Servicios de consumo inmediato	710	1 257	2 629	3 232	3 760
	821 Preparación de alimentos y bebidas	401	711	1 479	1 745	2 041
	822 Aseo y limpieza	205	376	776	1 043	1 314
	823 Recreación y esparcimiento	41	76	242	360	313
	824 Difusión e información	16	33	44	nd	12
	825 Hoteles, moteles y posadas	47	61	86	84	80
	5. Comercio de bienes de consumo duradero	1 358	2 557	3 865	5 169	7 455
	831 Bienes del hogar y personales	1 260	2 343	3 537	4 731	6 965
	832 Tiendas de departamento	8	15	19	38	15
	833 Automotrices y autopartes	90	199	309	400	475
	6. Servicios de consumo duradero	697	1 713	3 021	3 952	3 849
	841 Reparaciones	457	972	1 680	2 153	2 176
	842 Educación y cultura privadas	16	91	174	246	320
	843 Salud y asistencia social privada	224	650	1 167	1 593	1 353
	TOTAL	5 335	9 425	16 956	20 772	23 873

^aFuente: IV, VI, VII, VIII, X, XI, XII y XIII de los Censos comercial y de servicios, México.

a Las claves no corresponden a las utilizadas en los censos dada la dificultad de uniformarlas pues se modifican en cada censo. Las que se presentan fueron seleccionadas únicamente para propósitos de esta investigación.

De acuerdo con el cuadro 5, existe una relación entre el aumento de la participación del PIB de comercio y servicios al productor, con el número de establecimientos dedicados a las actividades económicas de los productores. Por tal motivo, en 1980 había 313 establecimientos y en 2003 aumentó hasta 2,320.

Por su parte, en el sector de comercio y servicios al consumidor, el número de establecimientos sobrepasó al observado en el sector comercio y servicios al productor (Cuadro 5). De 5,022 establecimientos a 21,553 de 1980 a 2003. Esto fue consecuencia de que el sector comercio de bienes de consumo inmediato y comercio de bienes de consumo duradero, aumentaron su participación en el número de establecimientos durante el período considerado.

En el primer caso, comercio de alimentos, bebidas, tabaco tuvo una participación creciente entre 1980 y 2003. Mientras, en el segundo caso, fue bienes del hogar y personales (Cuadro 5).

La terciarización económica del municipio de Michoacán es resultado de la combinación del dinamismo del comercio y servicios al productor, cuya participación es mayor en la creación del PIB, y del derivado de la marcha del comercio y servicios al consumidor, apoyado en un número mayor de establecimientos, lo que significa que emplea más personas. Sin embargo, la especialización de la economía de la ZMM en comercio y servicios al productor, observada a través del PIB, significa que el personal que goza de mejores salarios es el que ofrece servicios profesionales a las empresas. Pero esta aseveración se debe de tomar con reservas porque la existencia de diversos esquemas de subcontratación (outsourcing), al menos en México, se ha transformado en una manera de evadir impuestos y contribuciones a la seguridad social, aunque se reconoce que ha sido una forma de terciarizar la economía, tanto local como nacional, que fue establecido por las transnacionales como una manera de disminuir sus costos para aumentar sus beneficios.⁵⁷

Por otro lado, la manera en que la autoridad municipal puede intervenir en el proceso de terciarización de la economía del municipio de Morelia, sería a través de los planes de desarrollo urbano municipal, que tiene un impacto en el uso del suelo y en la creación de reservas territoriales, lo cual forma parte de sus facultades legales.

⁵⁷ Acosta Córdova, Carlos, "Las trampas de Coca-Cola", Proceso, Semanario de Información y Análisis, Núm. 1800, 11 de Mayo, Comunicación e Información, SA de CV., México, 2011, pp. 39-41.

Recordando que el territorio es la unidad física de las actividades económicas terciarias; sobre todo, su entorno, es decir, un conjunto de infraestructuras, lo que incluye a los servicios públicos básicos, que posibilitan el desarrollo económico, lo que debería de ser un apoyo para mejorar el bienestar colectivo. Sin embargo, esto se ve limitado porque los gobiernos municipales se han convertido en la pieza local para el establecimiento de la política de desarrollo social del Estado mexicano.⁵⁸

Otra limitación de la autoridad municipal es que una parte de su presupuesto podría servir para la promoción del desarrollo económico local; sin embargo, no sucede así porque la rendición de cuentas es muy frágil, es decir, inexistente.⁵⁹

CONCLUSIONES

El desarrollo regional mexicano se caracteriza por su desigualdad, que ha provocado su concentración en las ciudades, que en mayor o menor medida, se han convertido en zonas metropolitanas, donde se ha reorganizado las actividades económicas regionales. Ahora mediante la consolidación de las actividades económicas terciarias.

La terciarización de las actividades económicas se ha presentado tanto en los servicios al productor como al consumidor. En el caso de los servicios al productor se destaca los servicios especializados o profesionales que diversas empresas demandan y que se han desarrollado a través del conocimiento derivado de las habilidades y calificaciones obtenidas en las universidades.

Sin embargo, en el caso de los servicios al consumidor, las habilidades y conocimientos están presentes, pero a diferencia de los servicios al productor, su base científica y tecnológica es reducida.

Por tal motivo, en una situación de economía globalizada, se supone que la competencia tiene como fundamento el valor añadido de las mercancías; en otras palabras, la innovación tecnológica.

⁵⁸ Merino, 2007, op. cit. p. 23 y 37.

⁵⁹ Cejudo, Guillermo y Ríos Cazáres, Alejandra, "La rendición de cuentas del gobierno municipal", en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (Coors.), La estructura de la rendición de cuentas en México, UNAM-CIDE, México, 2007, pp. 87-114.



La economía del municipio de Morelia o de la ZMM se ha especializado en servicios al productor, es decir, servicios profesionales a empresas, que desde mi punto de vista, provienen de un universo diferenciado, que va desde servicios de consultoría en computación hasta servicios relacionados con los seguros y las finanzas.

Pero el crecimiento de los servicios al consumidor significa la multiplicación de diversas unidades dedicadas a la comercialización de mercancías que recibió su impulso con la apertura mundial de la economía nacional. Sobre todo, porque el mercado nacional se ha visto “inundado” de mercancías provenientes de diversos países.

La economía de los servicios de la ZMM plantea problemas para las autoridades del municipio; sobre todo, porque su localización a lo largo del territorio afecta los usos del suelo. Dichos usos del suelo están regulados a través de la planeación urbana que es una facultad legal de la autoridad local. Por tanto, sí recupera su capacidad regulatoria urbana, la autoridad municipal podría influir en las consecuencias territoriales de la terciarización de la economía de Morelia para la creación de un bienestar social con calidad.

El artículo no analiza el aspecto regulatorio urbano local; pero con el análisis desarrollado de la macroeconomía de los servicios en el plano estatal y municipal, muestra que el proceso económico terciario no puede seguir respondiendo a las necesidades de las empresas privadas y de la supuesta “mano invisible” del mercado.



La planeación urbana como
herramienta de ordenación para las
ciudades del futuro



DINÁMICA METROPOLITANA, DESARROLLO INMOBILIARIO E INGRESOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

Georgina Isunza Vizuet ¹

RESUMEN

Este trabajo reflexiona sobre el impacto que genera el desarrollo de grandes conjuntos habitacionales en la captación de ingresos propios de los municipios del Estado de México que en el periodo 2000-2001 han atraído una intensa actividad inmobiliaria. Los gobiernos locales, ofrecen suelo urbanizable en su afán de atraer inversiones inmobiliarias bajo la expectativa de obtener más ingresos propios, especialmente los derivados del impuesto predial. Esta breve investigación muestra que a pesar del incremento de la captación del impuesto predial, los municipios no han logrado mayor autonomía financiera. El incremento de vivienda y la población que atraen estos municipios, impone a los gobiernos locales dos retos principales: incrementar la eficiencia recaudatoria de los asentamientos pre-existentes, al mismo tiempo que cubrir la demanda creciente de servicios urbanos por parte de los nuevos residentes.

INTRODUCCIÓN

Como en otros países, el desarrollo inmobiliario en México ha tenido un auge importante en las últimas dos décadas. Éste ha sido favorecido por las políticas públicas mediante la expansión del crédito hipotecario y la disponibilidad de suelo urbanizable en los municipios periféricos de las ciudades, con lo que intensifican la movilidad residencial y la expansión periférica fragmentada y dispersa. ²

¹ Docente investigadora del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Artículo derivado del proyecto de Investigación El Sistema de Información Municipal para identificar las potencialidades locales de desarrollo, SIP-IPN 20110393. ginaisunza@gmail.com.

² Isunza, Georgina, "Política de vivienda y movilidad residencial en la ciudad de México" Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 25 N° 2 (74), El Colegio de México, 2010, pp. 277-316, pp. 295-296.

La construcción de vivienda en conjuntos habitacionales de gran escala se relaciona estrechamente con las finanzas municipales, toda vez que muchos gobiernos locales apuestan a este tipo de desarrollos como fuente de impuesto predial. La pregunta central que orienta este trabajo es: ¿hasta qué punto los ingresos provenientes del impuesto predial permiten incrementar los ingresos propios e incrementar la autonomía financiera de los municipios?

El componente demográfico-territorial es importante porque los flujos inter-municipales de población y el incremento de los hogares ejercen un impacto directo sobre la demanda de vivienda y de servicios urbanos, además de contribuir con la ampliación de la base tributaria.

PROGRAMAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO INMOBILIARIO EN MÉXICO.

Desde los años ochenta del siglo pasado los países latinoamericanos, inmersos en una profunda recesión manifiesta en altos niveles inflacionarios, un alto déficit del gasto público y un severo endeudamiento externo, adoptaron una reestructuración económica, en consonancia con los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales de crédito.

En la última década del siglo XX se gestaron las condiciones para el posterior desarrollo de un negocio inmobiliario estimado en 1.3 trillones de dólares en marzo de 2007. Estas medidas fueron promovidas, en principio, por algunos países desarrollados como una manera de expandir el mercado inmobiliario, hacia las familias de bajos ingresos, en un contexto de gran liquidez que inducía a una rápida expansión del crédito en países emergentes y desarrollados. La liberalización del mercado fue promovida por el desarrollo de normativas y políticas de desregulación de los mercados financieros.³

En la última década los espacios locales han experimentado severos impactos de tendencias globales cuya expresión más clara es la crisis hipotecaria que estalla en septiembre de 2007 en las principales economías del mundo, donde se le ha conferido al mercado la función de promover la venta –que no el acceso– de vivienda sin garantizar necesariamente el derecho a la vivienda y a la ciudad como principios rectores de la política habitacional.

³ Rolink, Raquel, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context" Informe: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Human Rights Council, 10a sesión, Agenda 3, 4 de febrero de 2009, A/HRC/10/7, pp. 5.

En efecto, el mercado determina el precio de la vivienda en función de su localización así como la disponibilidad de suelo con el fin de apropiarse de la renta urbana y beneficiarse de los derechos de propiedad. En cambio, el Estado tiene una racionalidad cada vez más acotada y se ha alejado del carácter eminentemente social de los programas de vivienda,⁴ en la medida en que sólo atiende la demanda (capacidad de compra o en su caso, acceso al crédito) y no garantiza el derecho de los hogares más pobres, cuyos ingresos van entre 0 y 3 salarios mínimos (estimados en 30%)⁵ y en consecuencia, no pueden solventar un crédito hipotecario, menos aún, en un escenario recesivo en el que el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las áreas urbanas.⁶ Por su parte, la vulnerabilidad económica de las familias que han adquirido un crédito en condiciones de escasa solvencia económica ha conducido a un gran riesgo: el endeudamiento.⁷

El comportamiento de la distribución residencial es un tema profundamente tratado por los teóricos de la economía urbana. La localización tiene un papel preponderante en el precio de la vivienda, debido a los costos de desplazamiento de las personas a su lugar de trabajo (medido en dinero o en tiempo), de tal suerte que las decisiones de localización residencial estarán en función de los ingresos de las familias, o en su caso, de la posibilidad de tener acceso a un crédito hipotecario, los costos de desplazamiento y el precio de la vivienda. Esta relación es referida por Richardson como “función consumo del espacio” y constituye la base para explicar por qué ciertas élites urbanas estarían dispuestas a pagar el precio elevado de suelo para vivir en un lugar céntrico, o bien, estarían dispuestas a vivir más lejos del centro urbano para tener acceso a un medio ambiente más natural, viviendas más amplias y relativamente nuevas o menos deterioradas.⁸ Así, el suelo es una mercancía que genera renta inmobiliaria y se ha convertido en objeto de creciente especulación.

⁴ Ver trabajos compilados por Coulomb, R. y Schteingart, M. (coords.) Entre el Estado y el mercado. La vivienda en México de hoy, Cámara de Diputados, UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa editores, México, 2006; Connolly, Priscilla, “El mercado habitacional” en: Coulomb (coord.) La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos, Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y UAM Azcapotzalco, México, 2005; Connolly, Priscilla y Cruz, María S. “Nuevos y viejos procesos en la periferia de la ciudad” En: Aguilar, Guillermo A. (coordinador) Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países. UNAM, Instituto de Geografía, CRIM, CONACYT y Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

; Connolly, Priscilla y Cruz, María Soledad, 2004; Connolly, 2005.

⁵ Según la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, INEGI, 2008.

⁶ CONEVAL, Medición de la Pobreza, 2010.

⁷ La cartera vencida asociada al crédito individual hipotecario ha aumentado debido principalmente a la reducción de la capacidad de pago de las familias y por el incremento del desempleo. Para el primer trimestre de 2011 se reporta una tasa de desocupación del 5.2%, mientras que la tasa de ocupación parcial y desocupación asciende al 11%; la tasa de condiciones críticas de empleo llega al 12% y el empleo en el sector informal al 28%, según el INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2011.

⁸ Richardson, Harry, Economía del urbanismo. Versión española Blanca Paredes Larrucea, Alianza Editorial, Madrid, 1971, p. 25.



Si bien existen diversas formas de acceso al suelo y a la vivienda de acuerdo a las distintas configuraciones socio-territoriales, interesa en este trabajo seguir la pista al impacto del capital inmobiliario sobre los procesos de urbanización y sobre las participaciones y transferencias de recursos hacia los municipios que se encuentran inmersos en una dinámica metropolitana.

Los impactos de la actividad inmobiliaria en los procesos de urbanización se pueden resumir, de acuerdo con Carlos De Mattos, en tres aspectos fundamentales: la globalización financiera de la economía mundial que bajo el impulso de las políticas de desregulación, privatización y liberalización se manifiesta en una intensa movilidad internacional del capital que se traduce en un significativo aumento de la oferta de capital, de la cual una parte no despreciable busca valorizarse por la vía de la inversión inmobiliaria. El segundo aspecto es la imposición de un enfoque de gestión pública sustentado por criterios de neutralidad y subsidiaridad, que ha contribuido, por una parte, a consolidar condiciones más favorables para los negocios inmobiliarios y, por otra parte, a otorgar mayor autonomía y libertad que la que habían tenido hasta ahora, a las decisiones y acciones de las empresas y de las familias en todo lo relativo a bienes raíces. El tercer aspecto es la difusión, en el marco de este nuevo enfoque de gestión urbana, de las estrategias de competitividad urbana y de *city marketing*, mediante las cuales las autoridades de un número creciente de ciudades buscan explícita y deliberadamente atraer capitales externos, lo que también lleva a aumentar la importancia del papel de la inversión inmobiliaria privada en la transformación urbana.⁹

En México se reestructuraron los organismos de vivienda con el fin de hacer partícipe al sector privado (desarrolladores inmobiliarios e intermediarios financieros), en la construcción de vivienda en grandes conglomerados. En el año 2001 se crea la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) para “modernizar” el sistema financiero que permite canalizar recursos adicionales, provenientes del sector privado, al mercado hipotecario a través de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) y la banca comercial,¹⁰ en el marco de un proceso de “reingeniería” para ampliar la disponibilidad financiera y su cobertura de atención.¹¹ Se favorece también la concurrencia al mercado hipotecario de nuevos intermediarios financieros nacionales y extranjeros.

⁹ De Mattos, Carlos “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano” en: Marco Córdoba (coord.) Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina, FLACSO Ecuador, 2008, p. 39.

¹⁰ El saldo agregado de financiamiento para vivienda de la banca, las Sofoles hipotecarias y la cartera crediticia bursatilizada como proporción del PIB en 2003 representó 2%; en septiembre de 2007 esa proporción casi se había duplicado al situarse en 3.9% (BBVA, Bancomer, 2008, pp. 16.)

¹¹ Comisión Nacional de Vivienda, Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.

El gran dinamismo del mercado hipotecario es evidente si atendemos al comportamiento de las ventas totales que pasaron de 253 mil viviendas en 2001 a 665 mil en 2005 y 544 mil en 2006. Por su parte, los créditos colocados pasaron de 327 mil en 2001 a 867 mil en septiembre de 2007. Al primer semestre del 2010, se ejercieron 628 mil financiamientos a nivel nacional, en el marco del Programa Nacional Hipotecario. Ello implicó una inversión de 50 millones de pesos más que en 2009 (año en el que se ejercieron 637 mil financiamientos).¹² Sin embargo, la crisis hipotecaria del 2007 provocó la falta de liquidez en el sistema financiero, primordialmente el fondeo de créditos puente a desarrolladores de vivienda, ocasionando la desaceleración de la industria de la construcción y el cierre de un número importante de empresas medianas, pequeñas y micro, reduciendo las remuneraciones y el empleo.

La acción de los desarrolladores ha impreso una nueva fisonomía urbana: construyen vivienda con economías de escala, pero escasamente construyen ciudad en el sentido de generar una serie de condiciones de urbanización y garantizar no sólo la dotación de servicios y equipamiento suficiente a los nuevos habitantes, sino de crear espacios de habitar, que faciliten la movilidad cotidiana y sirvan como soporte físico de prácticas diarias o frecuentes de los habitantes de la ciudad además de las relaciones sociales implicadas.¹³ Así, la idea de hacer ciudad remite a las condiciones de movilidad, las nuevas centralidades y espacios públicos multifuncionales; sin duda éste es uno de los mayores retos que enfrentan los municipios con sus escasas competencias y alto grado de dependencia financiera.

El ejercicio del crédito hipotecario en el Estado de México¹⁴ es un elemento importante de la movilidad residencial, ya que muchos beneficiarios de crédito del Distrito Federal, o quizá de otras entidades, ejercen en los municipios mexiquenses. Este elemento se conjuga con las condiciones que ofrecen los municipios metropolitanos para garantizar atractivas inversiones inmobiliarias y con la dinámica metropolitana a la que están sujetos.¹⁵ Veamos en seguida qué sucede con la dinámica de crecimiento metropolitano.

¹² BBVA Bancomer, "Situación inmobiliaria en México", Servicio de Estudios Económicos, enero de 2008, México, p. 16.

¹³ De Pablos, Juan Carlos y Susino, Joaquín "Vida urbana: entre la desigualdad social y los espacios de habitar" Revista Andaluza de Ciencias Sociales num. 9, 2010, Universidad de Granada, 2010, p. 130.

¹⁴ El número de créditos ejercidos en el Estado de México, en el periodo 2000-2007 ascendió a 404,584, correspondiendo una inversión de 21.2 billones de pesos, INEGI-SIMBAD. Cifras de inversión deflactadas con el INPC, Banco de México.

¹⁵ Isunza, Georgina y Méndez, Benjamín "Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México" en Revista EURE, vol. 37, N° 111, mayo de 2011, pp. 107-129.



DINÁMICA METROPOLITANA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Numerosos estudios¹⁶ muestran que las grandes aglomeraciones urbanas tienden a transitar de un patrón muy concentrado o con alta densidad, a uno de urbanización dispersa y fragmentada. Este rasgo de estructura territorial, denominada por algunos investigadores *nuevas periferias o urbanización difusa* deriva de la dinámica de la suburbanización o periurbanización que experimentan la mayoría de las ciudades de carácter metropolitano, en donde las migraciones juegan un papel determinante. Las tendencias recientes en producción de viviendas indican que los megaproyectos residenciales son importantes promotores de la dispersión urbana que tiene profundas implicaciones sociales, ecológicas y económicas. Así lo muestran el creciente consumo de tierra per cápita y la disminución de la densidad de población en las áreas urbanas en expansión; adicionalmente, se favorecen cambios en el acceso de las personas a recursos y servicios, nuevos patrones de inclusión/exclusión social, consumo extensivo de suelo en lugares que no están integrados a la ciudad, ni al tejido social pre-existente, lo cual se asocia al aumento de la demanda de infraestructura de transporte y el deterioro de los ecosistemas.¹⁷

La importante tradición de los estudios de la dinámica metropolitana de la ciudad de México aporta algunas premisas que en este trabajo se adoptan para explicar el papel de los municipios urbanos del Estado de México. La expansión urbana no ha sido un proceso continuo que se dirija indistintamente a todas direcciones, no sigue la línea marcada por zonas previamente urbanizadas, sino que se ha desarrollado mediante extensiones periódicas del área urbana, seguidas por etapas de contención en las cuales, las zonas incorporadas experimentan procesos de densificación, a la vez que los límites externos o la periferia, no cambian sustancialmente”.¹⁸

¹⁶ Aguilar, Adrián, “Las megaciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México”. Revista EURE (Santiago). vol.28, no.85, p.121-149, diciembre 2002. Consulta electrónica: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500007&lng=es&nrm=iso. ISSN 0250-7161; Monclús, Francisco, “Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas”, Monclús (ed.), La ciudad dispersa. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998, pp. 5-15; González, Daniela y Rodríguez, Jorge, “Redistribución espacial y migración interna de la población en Chile en los últimos 35 años (1965 – 2002): una síntesis de las hipótesis y la evidencia”, en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 21, N° 2, 2006, El Colegio de México pp. 369-406; Dematteis, Giuseppe “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades Latinas” en: Monclús, Francisco J. (ed), La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporània, Barcelona, pp. 17-34; Schneider, Annemarie y Woodcock, Curtis, “Compact, Dispersed, Fragmented, Extensive? A Comparison of Urban Growth in Twenty-five Global Cities using Remotely Sensed Data, Pattern Metrics and Census Information” en: Urban Studies vol. 45, num. 3, marzo de 2008, pp. 659-692.

¹⁷ Heinrichs, D., Nuissl, H. y Rodríguez, C. “Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile” Revista Eure, Vol. XXXV, N° 104, pp. 29-46, abril 2009, p. 38; Iracheta, Alfonso, “Ciudad sustentable: crisis y oportunidad en México, Architecture, City and Environment, Año VI, núm. 16 Junio, 2011, pp. 173-198. Consulta electrónica: http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n16/articles_pdf/ACE_16_SE_26.pdf, p. 179.

¹⁸ Ver Connolly, Priscilla, op. cit. 2005 y Connolly, Priscilla, “Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario” en Revista A, vol. IX, N° 25, UAM Azcapotzalco, México, 1988; Cruz, María Soledad, “Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” en Revista Sociológica N° 42, enero-abril, 2000, año 15, pp. 59-90; Duhau, Emilio, Hábitat popular y política urbana, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1998.

De esta forma, los procesos de urbanización de los municipios del Estado de México que han sido objeto de la acción de los desarrolladores, se insertan en la dinámica de dos metrópolis: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)¹⁹ y la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT).²⁰ Sin embargo, la mayor parte de los municipios del Estado de México pertenecen a la ZMVM.

El Cuadro 1 muestra el comportamiento de la población en ambas zonas metropolitanas, así como las diferencias que existen en su rango y primacía urbana (número de veces que la ZMVM supera a la ZMT) que se va intensificando.

Cuadro 1

ZMVM y ZMT. Evolución de la Población 1990-2010					
	1990	1995	2000	2005	2010
ZMVM	15 563 795	17 297 539	18 396 677	19 239 910	20 050 111
ZMT	1 061 065	1 272 301	1 471 146	1 633 052	1 846 116
ZMVM/ZMT	6.8	7.4	8.0	8.5	9.2

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010; I Censo de Población y Vivienda 1995 y II Censo de Población y Vivienda 2005.

Desde 1990 el Estado de México es la entidad más poblada del país. Su gran dinamismo demográfico se explica porque desde la década de los sesentas del siglo pasado, sus municipios han sido importantes receptores de población proveniente del Distrito Federal. El tránsito de la ciudad de México de una situación de atracción demográfica a una de expulsión tiene que ver con el cambio de la actividad económica, los nuevos esquemas de localización industrial y el empleo, en donde subyacen aspectos como la descentralización de empresas, las restricciones para la instalación de plantas industriales en la ciudad de México, las restricciones de tipo ambiental, así como los altos costos del suelo en las zonas más terciarizadas. En el siguiente apartado se analiza la dinámica demográfica y urbana de los municipios mexiquense en los que se ha autorizado la construcción de conjuntos habitacionales.

¹⁹ La Zona Metropolitana de Valle de México comprende las delegaciones del Distrito Federal, 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo, (CONAPO-INEGI-SEDESOL, 2005).

²⁰ La zona Metropolitana de Toluca comprende 14 municipios del Estado de México: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec (CONAPO-INEGI-SEDESOL, 2005).



EL DESARROLLO INMOBILIARIO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Si bien el impulso a la construcción de enormes unidades habitacionales es una tendencia global, pues afecta a numerosas metrópolis en el mundo, los espacios locales viven las consecuencias más graves. En un escenario signado por la escasa capacidad para generar recursos propios, los municipios compiten entre sí para atraer este tipo de inversiones, aunque la competencia no se basa en el desarrollo de potencialidades económicas locales, sino en el precio del suelo. Un aspecto dramático, es la reacción de los pequeños agricultores arruinados que ven en la venta de sus tierras un costo de oportunidad, en relación al precario ingreso y baja productividad de las actividades rurales. Así, la disponibilidad de suelo urbanizable es mayor en municipios alejados de las zonas que ejercen la centralidad urbana.

Debido a que la autorización para la construcción de nueva vivienda es competencia del gobierno estatal, los municipios con menor grado de urbanización y que, en general, disponen de zonas agrícolas más amplias, señalan en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, mayor superficie urbanizable que los municipios consolidados o con altos niveles de urbanización.

El Cuadro 2 presenta la información correspondiente al número de conjuntos habitacionales que han sido autorizados en el Estado de México en el periodo 2000-2010, así como el número de viviendas que cada conjunto construye y la población que se estima, albergarán estos desarrollos. Para los fines de este trabajo no se consideraron algunos municipios que obtuvieron autorización para construir conjuntos habitacionales en el Estado de México: Atenco, Atlacomulco, Chapultepec, Ocoyoacac, Tonanitla y Valle de Bravo, porque su participación en el total de las viviendas, el número de conjuntos y la población que concentra, es inferior al 1%; además porque las autorizaciones otorgadas son relativamente recientes, de tal suerte que no sería posible evaluar su impacto para el periodo de estudio.

Cuadro 2

Estado de México. Conjuntos habitacionales, viviendas y población, 2000-2010

	N° de Conjuntos	Viviendas	Población beneficiada	% Viviendas	% Población
Tecámac	42	125,202	969,579	20.5	20.1
Zumpango	24	68,200	511,221	11.2	11.1
Huehuetoca	26	67,589	904,150	11.1	10.8
Chalco	13	45,318	194,990	7.1	6.9
Toluca	91	27,351	129,081	4.5	4.4
Álamoaya de Juárez	6	24,985	112,439	4.1	4.0
Cuautlín	14	23,177	104,299	3.8	3.7
Escatepec	14	22,086	99,297	3.6	3.5
Chicoloapan	17	20,787	99,942	3.4	3.3
Cuautlín Ixcalli	13	19,487	87,899	3.2	3.1
Coccalco	10	16,494	74,229	2.7	2.6
Acolman	4	15,982	71,919	2.8	2.6
Nicolás Romero	11	14,957	67,908	2.4	2.4
Culmaya	9	11,897	47,144	1.9	1.7
Tultepec	9	11,729	52,781	1.9	1.9
Neotlalpan	1	10,000	49,000	1.8	1.6
Atapalca	6	9,570	49,066	1.6	1.5
Tultitlán	10	6,744	30,990	1.1	1.1
Metepec	7	6,697	49,406	1.1	1.6
Tenexco	2	6,626	29,862	1.1	1.1
Lerma	8	6,545	29,449	1.1	1.0
Zinacantan	6	6,511	37,207	1.1	1.3
San Antonio la Isla	2	6,253	28,139	1.0	1.0
Atzacán de Zaragoza	5	6,087	27,167	1.0	1.0
Tepotztlán	3	5,464	24,988	0.9	0.9
Tlahuepantla	7	4,926	62,677	0.8	2.2
Tenascalapa	2	4,902	20,271	0.7	0.7
Huixquilucan	7	4,445	19,192	0.7	0.7
Valle de Chalco Solidaridad	4	4,336	19,919	0.7	0.7
Naucalpan	6	3,497	19,611	0.6	0.6
Melchor Ocampo	2	2,986	19,458	0.5	0.5
Atapan de la Sal	3	781	9,919	0.1	0.1
Texcoco	2	678	9,051	0.1	0.1
San Mateo Atenco	1	355	1,996	0.1	0.1
Temango del Valle	1	222	999	0.0	0.0
La Paz	1	220	990	0.0	0.0
Tepulco	1	25	104	0.0	0.0
Suma Nipos. Seleccionados	390	630527	2808789	100.0	100.0

Nota: Algunos desarrolladores solicitan la autorización por etapas, por lo que en años sucesivos no reportan número de viviendas ni población beneficiada. Tampoco se consideraron las extinciones por renuncia voluntaria.

* Tasa de Crecimiento Media Anual de la población censal.

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de los conjuntos habitacionales autorizados, Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de México e INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.



De los 37 municipios considerados, 28 pertenecen a la ZMVM, seis a la ZMT (Toluca, Almoloya de Juárez, Calimaya, Metepec, Lerma, San Antonio la Isla y Zinacantepec); y tres (Ixtapan de la Sal, Tenango del Valle y Tejupilco) no pertenecen a ninguna zona metropolitana de acuerdo con los criterios de delimitación (CONAPO-INEGI, SEDESOL, 2005).

Asimismo, los conjuntos más grandes respecto al número de viviendas, se concentran en los municipios conurbados con la ciudad de México; sólo los primeros tres municipios (Tecámac, Zumpango y Huehuetoca) participan con 42.7% de las viviendas y 42% de la población. En contraste, los municipios como San Mateo Atenco, Tenango del Valle y La Paz tienen una importancia marginal.

La Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México revela que trece empresas que tienen gran impacto a nivel nacional y en el Estado de México concentran poco más del 60% de la autorización de los conjuntos habitacionales.²¹ Así, la acción de los desarrolladores de vivienda ha definido algunos rasgos importantes en los procesos demográficos y urbanos, especialmente los relacionados con la dinámica metropolitana que se ha fortalecido en todo el país con un claro impacto en la expansión periférica.

La mayor incidencia de los grandes desarrollos habitacionales tiene lugar en los municipios periféricos del tercer y cuarto contorno; mientras que en las zonas intermedias se configura un patrón de movilidad inter-periférico, en donde la acción inmobiliaria intenta poner freno a la emigración aunque con la construcción de conjuntos habitacionales de pequeña y mediana escala.²²

El impacto demográfico y urbano se analiza a través de tres variables censales: la población, el número de hogares censales y el número de viviendas particulares habitadas, en el periodo 2000-2010 (Cuadro 3). La brecha entre el crecimiento de los hogares y las viviendas respecto a la población, refleja el rezago habitacional, derivado del cambio en el tamaño de los hogares.

El incremento (o decremento) de población en el periodo intercensal 2000-2010 se muestra en orden descendente. Se puede observar en primer lugar el peso demográfico que tienen los municipios seleccionados, ya que representa alrededor del 70% respecto a la población de la entidad en las tres variables. El Estado de México ganó poco más de dos millones de habitantes, aunque creció a una tasa moderada; los municipios seleccionados aportan más de millón y medio de personas a la entidad

²¹ Consorcio de Ingeniería Integral; Geo Hogares Ideales y Geo Edificaciones; Casas Beta del Centro; Desarrollos Inmobiliarios Sadasi y Promotora Sadasi; Conjunto Parnelli; Promotora de Viviendas Integrales; Inmobiliaria Came; Urbi Desarrollos Urbanos; Cyd Desarrollos Urbanos; Inmobiliaria IAM; Inmobiliaria Rosch y Proyectos Inmobiliarios Culiacán.

²² Isunza y Méndez, op.cit.

(77.5%) quienes demandan servicio urbanos, se desplazan cotidianamente, son usuarios metropolitanos de los sistemas de transporte y sin duda generan un impacto ambiental considerable. Sólo a los tres primeros municipios que encabezan la lista llegó más de medio millón de personas (cerca del 25% de la entidad).

Lastasas de crecimiento demográfico más elevadas corresponden a los municipios con la mayor actividad inmobiliaria. En general, hay una relación positiva entre el los municipios en los que creció más la vivienda y la superficie, además de que conservan zonas agrícolas. Por ejemplo, Tecámac tiene una superficie de 157 Km², Ixtapaluca 327 Km², Nicolás Romero 236 Km², Chalco 219 Km², Huehuetoca 118 Km², Zumpango 224 Km² y Huixquilucan 141 Km². Estos municipios también coinciden con la actividad inmobiliaria más intensa y forman núcleos de población cerrados, que no se integran al tejido urbano previo, y en general, impulsan el crecimiento horizontal.

En contraste, los municipios con mayor grado de consolidación urbana (Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Tultepec, Naucalpan y Tlalnepantla) muestran el menor dinamismo demográfico, incluso pierden población. En ellos la acción inmobiliaria se orienta a fortalecer los procesos de densificación.

Cuadro 3.

TCMA de las variables censales en los municipios seleccionados 2000-2010

Municipio	Población	Hogares	Viviendas	+/- Población
Tecámac	7.8	9.7	10.9	391,766
Atapulca	4.6	6.4	6.8	369,791
Toluca	2.1	9.1	9.8	152,965
Chicoloapan	8.5	10.0	10.6	97,474
Nicolás Romero	3.1	4.2	4.9	97,056
Chalco	3.6	5.2	5.7	92,158
Tlaxtlán	1.9	9.9	9.9	91,999
Acolman	8.3	9.4	10.2	75,908
Cuautlán	6.3	8.0	8.7	64,229
Huahuasteca	10.0	12.1	12.8	61,565
Zumpango	4.8	6.2	7.2	59,879
Cuautlán Izcalli	1.2	2.4	9.0	58,377
Huixquilucan	2.3	9.6	4.4	48,689
Zinacantan	3.2	4.6	5.9	45,909
La Paz	1.8	2.8	9.9	41,151
Almoloya de Juárez	2.9	4.4	4.7	97,062
Lerma	3.0	4.2	4.9	94,929
Valle de Chalco Solidaridad	1.0	2.5	9.0	94,184
Ecatepec	0.2	1.9	1.9	93,410
Texcoco	1.4	2.4	9.1	91,049
Tepotztlán	3.6	4.5	5.0	26,279
Cocacoyac	1.0	2.7	9.0	25,509
Atlixpán de Zaragoza	0.5	1.6	2.1	22,051
Temoaya	2.6	9.9	4.9	20,704
Metepec	1.0	2.0	2.8	19,689
Nextlápan	5.8	7.6	8.2	14,842
San Mateo Atenco	2.0	2.7	9.6	12,992
Tenango del Valle	1.8	2.8	9.6	12,846
Melchor Ocampo	2.9	9.4	4.3	12,534
Cajimaya	2.9	9.9	4.5	11,897
San Antonio la Isla	7.9	10.1	12.5	11,891
Temascalapa	2.1	9.4	9.8	6,680
Atapulca de la Sal	0.9	2.8	9.1	3,012
Tultepec	-0.2	1.1	1.6	-1,469
Tejupilco	-2.9	-1.0	-0.7	-23,955
Nauyácalpan	-0.3	0.4	1.0	-24,992
Thalaxpantla	-0.8	0.0	0.7	-57,190
Suma	1.7	9.4	9.4	1,612,082
Estado de México	1.5	2.6	9.2	2,079,176
% respecto al Estado de México	69.0	70.9	70.5	77.5

Notas: P (población en miles de personas); H (hogares censales); V (viviendas particulares habitadas); TMCA (Tasa media de crecimiento anual).

Fuente: Elaboración Propia con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2010.

Un estudio realizado con la finalidad de conocer grado y formas de integración urbana-social de la expansión de las ciudades en México, la situación al interior de los conjuntos habitacionales, su relación con el entorno inmediato, su relación con la ciudad principal así como la percepción de los habitantes de los conjuntos habitacionales seleccionados, demuestra que la distancia al centro urbano de la ciudad tiene mayor incidencia cuando se trata de desarrollos asentados en entornos rurales y periféricos, donde no existe oferta suficiente de satisfactores, lo que obliga a los residentes a trasladarse a las áreas centrales de la ciudad para realizar la mayoría de sus actividades, situación que presentaba un menor impacto en su vivienda anterior. Al considerar las distancias asociadas a la edad de los conjuntos, se identifica un patrón de comportamiento en el cual, de manera consistente, las distancias al límite de la ciudad de los conjuntos de menor edad son significativamente mayores a aquellas de los conjuntos de mayor edad.²³

De ahí que otro gran reto de los municipios metropolitanos es proporcionar una red vial y un sistema de transporte eficiente y suficiente para solventar la creciente movilidad pendular. Los resultados de la Encuesta Origen-Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México (2007) muestran que cada día hábil se efectúan casi 22 millones de viajes, de los cuales 6.8 millones se realizan utilizando transporte privado, mientras que la mayor parte (14.8 millones) se realizan en transporte público. De estos viajes/día, 58.4% se realizan en el Distrito Federal y 41.3% en el Estado de México; de los viajes producidos en el Distrito Federal, 83% se realizan dentro de la entidad y en 17% tiene como destino el Estado de México. En contraste, casi 76% de los viajes producidos en el Estado de México se realizan dentro de la misma entidad, mientras que 24.3% tiene como destino el Distrito Federal.²⁴

¿Qué implicaciones tienen estos procesos en lo que respecta a la hacienda municipal? En el siguiente apartado se analiza este tema.

²³ Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (coords.), Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones, Secretaría de Desarrollo Social-Universidad Autónoma Metropolitana- Miguel Ángel Porrúa, México 2007.

²⁴ GDF-INEGI Encuesta Origen-Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2007.

REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO, COMPETENCIAS Y HACIENDA MUNICIPAL.

A pesar de algunos avances,²⁵ la descentralización, entendida como el traslado de competencias desde el gobierno federal hacia los gobiernos municipales sigue siendo actualmente una asignatura pendiente del Estado mexicano.

A nivel nacional desde 1976 se sentaron las bases constitucionales de la legislación de los asentamientos humanos. Entre 1982 y 1988 una serie de reformas constitucionales (artículos 25, 26, 28, 73 y 115) intentan institucionalizar los procesos de planeación urbana y redefinir atribuciones públicas. Se reconoce la rectoría del Estado en materia de desarrollo económico y se establece el Sistema Nacional de Planeación.

Por su parte, Ley General de Asentamientos Humanos, en su Artículo 6 señala: “las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, en el artículo 8 estipula que “Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: 1. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

A partir de las reformas de 1983 y 1999 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los Ayuntamientos la provisión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y otros que las legislaturas determinen.

En materia de desarrollo urbano el municipio tiene la facultad de aprobar y promover la zonificación y los Planes de Desarrollo Urbano Municipal; participar en la expedición de declaratorias de uso, destino y reservas de suelo; prever las inversiones y emprender las acciones que propicien la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; participar en la creación y administración de las reservas

²⁵ Guillén Tonatiú y Ziccardi, Alicia, “Introducción: parámetros de la reforma municipal en México” en Guillén, T. y Ziccardi (Coords.) Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República. Ed. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp.5-48.

territoriales; participar en la promoción de programas de crecimiento y mejoramiento urbano; participar en el control de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y apertura de calles.

Para garantizar que la descentralización de estas facultades llegara al nivel municipal, el decreto de la reforma establece en el artículo segundo transitorio que “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales...”²⁶ (DOF, 1983). Sin embargo, algunos congresos locales las ubicaron en el gobierno estatal correspondiente. Por ejemplo, en la reforma del año 2001 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México otorga amplias facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en materia de regulación de la tenencia de la tierra (fracciones XI y XII), para autorizar subdivisiones, fusiones, relotificación de predios y conjuntos urbanos (fracción XIII), establecer programas de reservas territoriales, destinos y usos del suelo (fracción XIV y XV), impulsar el financiamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano (fracción XVI).²⁷ Una restricción similar se encuentra en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (artículos 11, 12, 31 fracciones XXIV y 33 fracción VII),²⁸ en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (artículo 19 fracción III),²⁹ Por su parte, la Ley de Vivienda (artículos 12 fracción IV y V) va aún más allá, al facultar al gobernador a suscribir convenios con el sector privado y a expedir los reglamentos que esa ley requiera.³⁰

La autonomía municipal requiere de los recursos suficientes para el ejercicio de las competencias y para que éstas puedan ser asumidas con eficiencia. Los recursos de las haciendas locales provienen de los ingresos propios, de las aportaciones federales³¹ u otros ingresos por cuenta de terceros. Los ingresos propios incluyen: impuestos,

²⁶ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, febrero 3, 1983, Consulta electrónica: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206369&pagina=2&seccion=0.

²⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. En: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>. Consulta mayo 14 de 2009.

²⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. En: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>. Consulta mayo 14 de 2009.

²⁹ Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. En: http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/information/leyes_iniciativas_decretos/Leyes/ley_27.pdf

³⁰ Ley de Vivienda del Estado de México. En: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>. Consulta mayo 14 de 2009. Consulta mayo 14 de 2009.

³¹ Las participaciones federales comprenden: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, e impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto especial sobre producción y servicios, multas administrativas federales no fiscales, incentivos por administración de impuestos, entre los más importantes.



derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras. Obviamente un municipio tendrá mayor autonomía, tanto mayor sea el margen de ingresos propios que sea capaz de generar, aunque las aportaciones federales expresan la responsabilidad compartida que tiene el gobierno local con el gobierno federal a fin de lograr la prestación de servicios y desarrollar las funciones públicas. Se considera la autonomía financiera al porcentaje de los ingresos propios en relación con los ingresos totales captados de los municipios.

El Estado de México encabeza la lista de la participación de las entidades en el total nacional de ingresos brutos con el 14% del total de ingresos en el 2001, 20%; le siguen Jalisco, Veracruz y Nuevo León.³²

Un estudio sobre la capacidad fiscal del municipio, estima el grado de autonomía financiera y las diferencias de los municipios agregados por entidad federativa, con base en una muestra de 1461 municipios para el año 2005,³³ encontrando que los estados de Baja California Sur (48.54%), Quintana Roo (40.19%), Baja California (36.99%), Chihuahua (36.81) y Nuevo León (33.21%) concentran el mayor número de municipios que recaudan más ingresos de todo el país. En oposición, cinco estados concentran el mayor número de municipios con la menor recaudación: Chiapas, (5.15%), Tabasco (6.46%), Tlaxcala (8.56%), Campeche (10.28%) y Puebla (11.34%). Se infiere que los municipios con una mayor autonomía financiera tienen mejor desempeño económico. El Estado de México aporta el 9.7% del PIB nacional; es la segunda entidad después del Distrito Federal (21.5%), lo que sugiere que tiene capacidad recaudatoria.

El porcentaje de participaciones a municipios y aportaciones federales y estatales nos determina en grado de dependencia financiera respecto a la capacidad de generar recursos propios. En el Cuadro 4 se aprecia que existe una brecha con relación a la dependencia financiera municipal entre el agregado nacional y el del Estado de México, entidad que muestra en todo el periodo una menor proporción de participaciones y aportaciones federales. En el caso de los ingresos propios la brecha es mucho menor.

Con la finalidad de estimar el impacto que ha tenido la movilidad residencial hacia los municipios receptores de conjuntos habitacionales, sobre los ingresos municipales, en especial sobre el impuesto predial, se ofrece algunas precisiones metodológicas.

³² INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2000-2008, Consulta Interactiva de datos, el 25 de abril de 2011: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/metadatos/cobertura_municipal.asp?c=14561&s=est. Consulta mayo 14 de 2010.

³³ Cabrera, Enrique y Cruz, Edgar, Un Sistema de Ingresos Representativo para los Municipios de México, Paper N° 19065, diciembre de 2009, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), disponible en: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/19065/>

El análisis del desempeño de los municipios que han atraído desarrollos inmobiliarios se basa en la lista del Cuadro 3, que considera 37 municipios seleccionados. Una limitación metodológica es que el periodo de estudio se tuvo que constreñir a 2000-2007, cuando el resto del análisis intenta ser más actualizado (2000-2010). Esto se debe a que la información del impuesto predial por municipio sólo está disponible en el portal del INEGI hasta el año 2007 y la mayor parte de los municipios no publican sus resultados con oportunidad.

Cuadro 4.
Estado de México. Distribución de los Ingresos Brutos Municipales
2001-2008 (%)

	Nacional		Estado de México	
	Participaciones +Aportaciones Federales	Ingresos Propios	Participaciones +Aportaciones Federales	Ingresos Propios
2001	69.1	21.3	65.7	22.1
2002	68.1	20.4	66.2	20.9
2003	67.9	20.4	64.3	20.7
2004	66.0	22.1	60.1	22.8
2005	66.2	22.2	58.5	21.6
2006	65.6	22.2	64.4	21.1
2007	64.4	23.2	60.5	21.2
2008	67.7	21.1	64.0	20.1

Nota: los porcentajes de ambas columnas no suman 100 debido a que no se consideraron otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidad inicial.

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2000-2008.

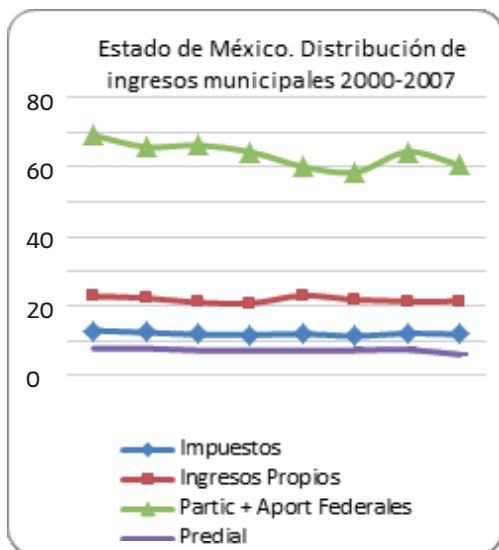
Para observar la evolución de los ingresos a lo largo del periodo todas las cifras proporcionadas por el INEGI se deflactaron con el Índice de Inflación proporcionado por la Calculadora de Inflación del Banco de México, estimada con base en la segunda quincena de 2010.

Cabrero y Cruz³⁴ estiman que el predial aporta el 80% de los ingresos propios de los municipios; pongamos atención a los 37 municipios seleccionados. Se procede a desagregar el ingreso por componente: ingresos propios; participaciones a municipios más aportaciones federales; impuestos, e impuesto predial debido a que éste último es la principal fuente de ingresos propios. A fin de estimar la proporción del impacto

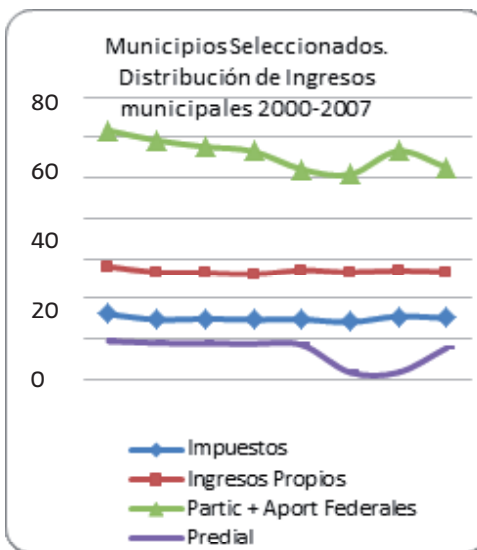
³⁴Op. Cit.

del desarrollo de los grandes conjuntos habitacionales en la captación del predial, se realizó un ejercicio comparativo (Estado de México y municipios seleccionados) cuyos resultados se resumen en las Gráficas 1 y 2. Un primer aspecto que salta a la vista es que las participaciones y aportaciones federales constituyen durante el periodo analizado la mayor fuente de ingresos municipales, sin embargo, la dependencia financiera de los municipios no supera 60% (con excepción del año 2000); el agregado estatal, por su parte, va de 60.1 en 2000 a 65.7% en 2007, porcentajes inferiores al agregado nacional (64.4 en 2000 y 69.1% en 2007), por lo tanto, la dependencia financiera es menos marcada en los municipios mexiquenses, lo que configura una brecha observable en las gráficas correspondientes:

Gráfica 1



Gráfica 2



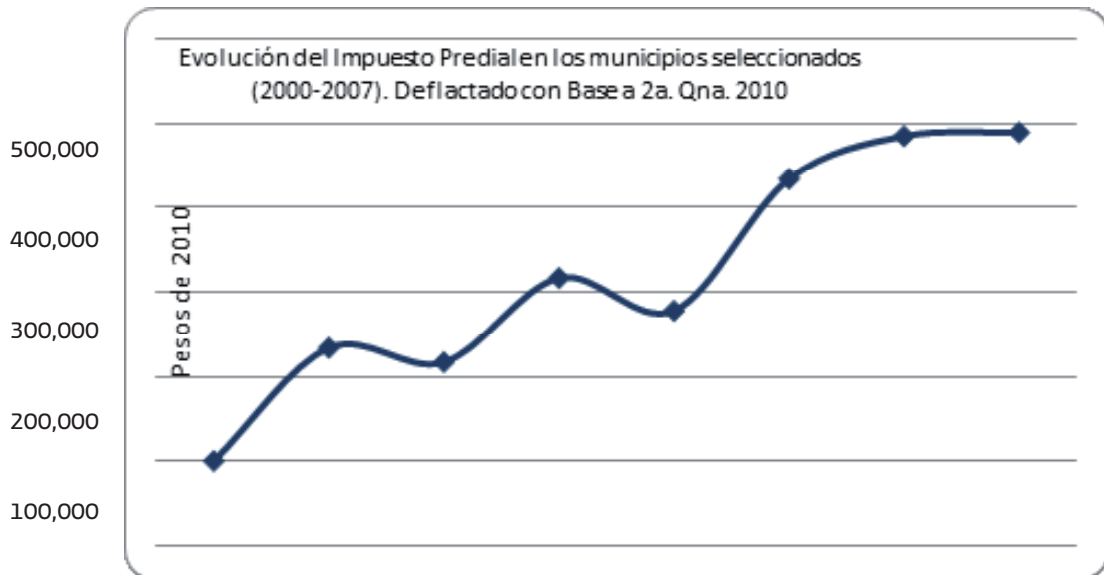
Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2000-2007.

Respecto a los ingresos propios, mantienen relativa estabilidad al igual que los impuestos; sin embargo, la participación del impuesto predial es la más baja, con una caída abrupta en los años 2005-2006 que parece recuperarse en el último año referido.

Por último, la participación del impuesto predial en los municipios seleccionados muestra un declive importante de 2005 a 2006 periodo coincide con el aumento de participaciones federales.

Atendiendo al comportamiento del impuesto predial en los municipios seleccionados, se aprecia, como consecuencia del incremento de la ocupación de los conjuntos habitacionales, un incremento más o menos constante (Gráfica 3).

Gráfica 3



*INEGI advierte que son datos estimados. Cabe aclarar que algunos municipios no registran información.

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2000-2007.

Este análisis muestra una relación lógica: a mayor vivienda ocupada, mayor captación de ingresos, sin embargo, ello no necesariamente refleja el incremento de la eficiencia recaudatoria, por dos razones: primero, gran parte de los municipios seleccionados pertenecen a zonas escasamente urbanizadas donde se conservan actividades y estilos de vida rurales, y la vivienda rural participa escasamente en la base recaudatoria, por los altos niveles de pobreza y la precariedad de este tipo de asentamientos. Un aspecto adicional, es la existencia de asentamientos irregulares que constituyen uno de los más severos obstáculos para el cobro de impuesto predial, aspecto reconocido en el diagnóstico de los Planes de Desarrollo Urbano en los municipios. Recuérdese que la irregularidad es un rasgo histórico que define los procesos de urbanización en las ciudades latinoamericanas.

En contraste, la nueva vivienda permite mayor regulación fiscal en virtud de que la mayor parte es adquirida, mediante un crédito hipotecario, que embarga como

requisito para liberar el título de propiedad, el certificado de no adeudo de predial y agua, contribuciones para mejoras alumbrado público entre otras. Bajo estas condiciones se espera que la medida en la que los créditos se vayan finiquitando, crezca la captación de impuesto predial de los municipios.

Escapa a los alcances de este artículo el análisis de los egresos, es decir, el destino de los remanentes que el municipio obtiene por impuesto predial, pero considerando la dependencia financiera que persiste durante la década analizada, podemos vislumbrar que no se están generando los incentivos suficientes para que los municipios incrementen su eficiencia recaudatoria. Ello implicaría la actualización del catastro y la gestión del suelo, en virtud de que en el diagnóstico de prácticamente todos los planes de desarrollo urbano del Estado de México y los municipios en cuestión, aparece la irregularidad jurídica y el crecimiento de los asentamientos irregulares, como uno de los problemas sociales a resolver. Como bien lo señala Iracheta: “quien controla el suelo, controla el desarrollo urbano. Hasta hoy lo han controlado los submercados –legal e ilegal- y no el Estado, como ocurre en cualquier país civilizado”.³⁵ Veamos algunos ejemplos:

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano se estipula:

Impulsar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para regularizar e incorporar a las áreas urbanas los asentamientos irregulares en zonas aptas y donde se impacte los ecosistemas y los recursos naturales, dando atención especial a los recursos hídricos. Realizar la regularización de la tenencia de la tierra únicamente cuando los predios cuenten con viabilidad para la dotación de servicios públicos y se encuentren exentos de riesgos; y no contravengan lo establecido en los planes municipales de desarrollo urbano.³⁶

Por su parte, el Inventario de Asentamientos Irregulares Ayuntamiento de Zumpango 2003-2006 estima que existen 880 predios de 220 cuadrados, equivalentes a una superficie aproximada de 105 mil metros cuadrados; en su Plan Municipal manifiesta:

³⁵ Iracheta, Alfonso “La política de suelo urbano como eje de la transformación del catastro” ponencia presentada en el 5° Congreso Internacional de Catastro. Rumbo a un Modelo Nacional de Catastro, Estado de México, 8-10 de marzo de 2011, p. 9.

³⁶ Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano, “Plan Estatal de Desarrollo Urbano” mayo de 2008, pp.117.

El surgimiento y la multiplicación de asentamientos irregulares marginales en las áreas periféricas de los poblados de San Juan Zitlaltepec, San Sebastián y San Bartolo Cuautlalpan entre otros (este último con la mayor problemática), como consecuencia de la invasión de tierras ejidales, fraccionamientos clandestinos y venta ilegal de predios [...] Las viviendas que ahí se localizan presentan condiciones precarias de construcción por la utilización de materiales perecederos, además, la mayoría de ellas carecen de servicios.³⁷

En Tecámac también se reconoce la existencia de asentamientos irregulares “[...] en zonas de alto riesgo, socavones, barrancas, pendientes abruptas y áreas con posibilidad de deslizamiento y desprendimiento del suelo.”³⁸

Interesante la postura del Municipio de Huehuetoca,³⁹ porque reconoce la pobreza como un obstáculo para incrementar la base fiscal, pues plantea:

Reforzar las haciendas municipales a través del incremento en la recaudación de los impuestos a la propiedad y de los derechos por la prestación de servicios básicos, que constituyen su fuente fundamental de ingresos [...] Los recursos fiscales deben aplicarse preferentemente para el desarrollo de nuevas zonas y no hacia asentamientos irregulares. Debe partirse de la premisa que el poblamiento ordenado de las primeras permitirá no sólo evitar costos asociados con la falta de planeación, sino también una mayor captación de ingresos para el Ayuntamiento como resultado del incremento del padrón de contribuyentes (catastro, agua potable, entre otros rubros).⁴⁰

Bajo este escenario, el esquema de urbanización pensado con la lógica mercantil, permite a los municipios participar de una mayor cuantía de ingreso derivado del impuesto predial, empero ello no incentiva la eficiencia recaudatoria, sino que favorece la urbanización fragmentada y dispersa que a la larga, impone altos costos de urbanización y graves efectos ambientales como el detrimento de la producción agrícola, de superficies boscosas, el aumento del uso privado del automóvil, de los viajes por motivo laboral, escasa capacidad para la disposición adecuada de los residuos municipales, problemas de abasto de agua potable, entre otros.

³⁷ Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano, “Modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Zumpango”, febrero de 2008, pp. 69.

³⁸ Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano, “Modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Tecámac”, septiembre de 2007, pp. 142.

³⁹ Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano, “Modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Huehuetoca”, octubre de 2007, pp. 206.

⁴⁰ Gobierno del Estado de México-Secretaría de Desarrollo Urbano, “Modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Huehuetoca”, octubre de 2007, pp. 206.

REFLEXIONES FINALES

El impacto del desarrollo inmobiliario en las haciendas locales, representa un gran reto a vencer por los tres órdenes de gobierno. Esta disertación muestra cómo los municipios con mayor desarrollo inmobiliario en el Estado de México tienen escasa incidencia en la autorización de la construcción de los grandes complejos habitacionales y para frenar el impacto de la urbanización difusa a la que contribuyen los grandes desarrollos de vivienda en la periferia en un ámbito territorial metropolitano donde existen serias dificultades para la gestión del suelo en los gobiernos locales.

Los municipios mexiquenses que concentran la mayor proporción de este tipo de desarrollos están más vinculados con la dinámica metropolitana de la ciudad de México, respecto a la influencia de la Ciudad de Toluca; así lo muestra el análisis de los flujos de población y del incremento de la población, el número de hogares y de vivienda, lo que en primer lugar plantea la necesidad de revisar el pacto fiscal entre el Distrito Federal y el Estado de México a fin de que las participaciones y transferencias hacia los municipios tengan también un enfoque metropolitano, toda vez que la movilidad residencial y la intensidad de los viajes pendulares por transporte, rebasan los límites jurisdiccionales.

La actividad inmobiliaria se orienta a la periferia cada vez más lejana de la ciudad por dos razones: la población que originalmente sale del Distrito Federal y de municipios conurbados más urbanizados, buscan el acceso a la vivienda; por otro lado, los consorcios inmobiliarios encuentran en ellos una condición imprescindible: suelo urbanizable a bajo costo. Ignorar esta dinámica metropolitana y permitir que la lógica del mercado gobierne las ciudades impide un proceso de planeación urbana e implica altos costos sociales y ambientales. Por ello se requiere una política que permita canalizar recursos públicos para aquellas funciones y obras que por ser claramente metropolitanas, no son asumidas por los gobiernos de las demarcaciones que las conforman.

El impacto en los ingresos municipales por componente pone en evidencia que no obstante se ha incrementado en términos absolutos el ingreso proveniente del impuesto predial, esto no se traduce en una mayor autonomía financiera. Esto es así porque la dotación de todo tipo de equipamiento y servicios urbanos –aunque insuficiente- a la creciente población que llega a habitar esas unidades, requiere gran derrama de recursos federales y estatales. Sin embargo, el principal obstáculo es la escasa posibilidad de ampliar la base tributaria en un escenario signado por la insuficiencia de ingresos disponibles que la mayor parte de los habitantes enfrentan.

Por lo tanto, se puede recomendar regular más este tipo de urbanización difusa de tal forma que se construya ciudad (espacio habitable) y no sólo vivienda. Es necesario dotar de instrumentos jurídicos a los gobiernos municipales para gestionar el desarrollo urbano, regular la propiedad, promover la seguridad jurídica y actualizar el catastro para ampliar la base fiscal. En pocas palabras, una gestión del suelo urbano con un sentido redistributivo de los ingresos por éste generada. Cabe mencionar que el gravamen a la plusvalía generada por el negocio inmobiliario ya se está discutiendo como una forma de dotar de recursos fiscales al municipio.



GESTIÓN URBANA, CATASTRAL Y FISCAL A NIVEL MUNICIPAL: UNA HERRAMIENTA PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO LOCAL

Héctor Maldonado y Gabriel Calderón ¹

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende mostrar la forma en la que los Municipios pueden captar inversión privada y fomentar su crecimiento a través de la aplicación de políticas públicas destinados a crear un crecimiento ordenado y sistematizado del mismo, a partir de los instrumentos legales y de políticas públicas acertadas que permitan por medio de procesos de planeación instrumental forjar nuevos conceptos de ciudades.

Para el desarrollo del mismo, es importante mencionar las partes que lo comprenden. La primera sección contemplan el marco normativo, como un proceso de nuevas prácticas institucional, por ello se señalan los artículos constitucionales y distintas leyes relacionadas con planeación y desarrollo, competencia y atribuciones de los Municipios. Con ello pretendemos adicionalmente forjar nuevos marcos de la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, con el fin de dotar de mayores garantías y certezas y evitar actos que dañen el ejercicio gubernamental y puedan generar confusión y hasta corrupción. Las partes segunda y tercera, hacen referencia a estrategias funcionales que pueden incorporar los municipios para fomentar el crecimiento económico de sus territorios en apego a una buena planeación y gestión urbana, así como a una política fiscal inmobiliaria adecuada.

MARCO JURÍDICO URBANO A NIVEL MUNICIPAL

Esta sección muestra cuáles son las herramientas jurídicas que pueden tener los municipios para la elaboración de las políticas públicas enfocadas a generar un mejor y mayor desarrollo urbano en sus territorios, de tal modo que se tenga un panorama amplio en cuanto a la normativa aplicable y que está al alcance de los mismos. Para

¹ Consultores en materia inmobiliaria. hector@diametroarquitectos.com; y gabriel.calderon@gmail.com

tal efecto, se ha decidido exponer la normatividad que está más relacionada con el desarrollo dentro de los municipios y, de igual modo, la que le otorga atribuciones y facultades para normar distintas conductas y llevar a cabo convenios de colaboración con los Estados a los que pertenecen. Grosso modo, en esta sección se hablará de distintos artículos constitucionales, la Ley de Planeación, las leyes de desarrollo urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos y distintas tesis aisladas o jurisprudencias que pueden indicar la forma en la que son interpretadas las leyes o normas. Así las cosas, la forma en la que será expuesta esta sección, será relacionando los preceptos constitucionales que se consideran de relevancia con las distintas leyes u ordenamientos que existen y que regulan lo estipulado por la Constitución Federal.

De inicio es necesario analizar los Artículos 25 y 26 Constitucionales, ya que son la columna vertebral de la normatividad urbana, pues el artículo 25 plantea que corresponde al Estado la rectoría en materia de planeación económica con la finalidad de garantizar un desarrollo sustentable e integral, mediante la integración de políticas que tiendan a un fortalecimiento económico generalizado, a través del incremento de empleo, valores democráticos y una justa distribución del ingreso y la riqueza. Para ello requiere la concurrencia del sector público, del sector social y del sector privado.

Por otro lado, el artículo 26 constitucional establece, además de un sistema de planeación democrática, que existirá un Plan Nacional de Desarrollo al que deben sujetarse los programas de administración pública federal, y para establecer dicho Plan, el Ejecutivo tiene las facultades para implementarlo, verificarlo y llevarlo a cabo, respetando la forma en la que la Constitución lo prevé.

Ahora bien, del artículo 26 Constitucional, se desprende la Ley de Planeación, que regula de forma más detallada a los actores y funciones que intervendrán, producirán o regirán la planeación nacional. Es importante señalar que uno de sus principios es “el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado de país, promoviendo la descentralización de la vida nacional”². Con esto, se entiende que el papel del Municipio es de suma importancia para poder lograr los fines establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo que se presente por el ejecutivo y sobre el cual, el propio ejecutivo deberá presentar un informe anual, incluyendo dentro del mismo lo establecido en el propio artículo 2º Constitucional, Inciso B, fracción IX, que es el “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Estatales y los Municipales, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.³

² Ley de Planeación Artículo 2º, fracción V.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 2º, fracción B, inciso IX.

Una vez comentado de forma muy general estos dos artículos, se observa relevante hablar del artículo 27 Constitucional, no en una forma detallada, pues es muy basto y se caería fácilmente en consideraciones que no siguen los objetivos de este artículo, sin embargo, se retomarán las partes que tienen mayor incidencia con los Municipios o que están relacionados con temas de interés de los mismos.

Al respecto es importante mencionar que en gran parte de la Constitución se habla de la Nación, que más que un término jurídico es un término sociológico y que para efectos prácticos puede ser interpretado como Estado (en un sentido de órgano dotado de competencia). Así las cosas, del tercer párrafo es relevante que la Nación llevará a cabo los actos tendientes a través de los instrumentos que la propia Constitución le confiere, para que se logre un desarrollo equilibrado del país atendiendo al mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural, pudiendo dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos; pudiendo ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.⁴

En este punto es prudente hacer un paréntesis, y es que el artículo 31 Constitucional, en su fracción IV, establece como obligaciones de los mexicanos el “contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes”,⁵ es decir, los mexicanos tienen la obligación, de contribuir con los gastos públicos del municipio en donde residan a través de los impuestos que los municipios expidan y estén facultados.

A lo largo de los distintos preceptos constitucionales comentados, todos, en mayor o menor medida, tienen como elemento común el establecer la manera en la que se creará un desarrollo general, en donde se planea dicho desarrollo con base en la coordinación, en donde se mejore las condiciones de vida de la población. En dichos preceptos se delimita en diferentes niveles la planeación hasta llegar al tema en que se ahondará en este artículo, que es la planeación y regulación que compete a los Municipios. No es hasta el artículo 115 Constitucional y Ley General de Asentamientos Humanos y Leyes de desarrollo urbano locales, que se entra en materia, ya que en estos distintos ordenamientos se establece la forma en la que el Municipio participará y las atribuciones que el mismo tendrá en el desarrollo urbano de su territorio.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 27.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 31, fracción IV.



El 115 constitucional establece que “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 que el mismo artículo establece. En dicho artículo se establece que los municipios estarán gobernados por un Ayuntamiento (de elección popular directa), y se menciona que la competencia que la Constitución le otorga al gobierno municipal, se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.⁶

Ese artículo constitucional dota al municipio de personalidad jurídica y de patrimonio; asimismo establece la forma en la que los Ayuntamientos podrán aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas de los estados, los distintos bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción, con el fin de organizar la agenda pública, garantizar la participación ciudadana y, en general, establecer facultades y competencias,⁷ dando a conocer las bases generales de la administración pública municipal.

Ahora bien, en dicho artículo se detallan las funciones y servicios públicos que son responsabilidad de los municipios: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Ahora bien, la propia Constitución establece la posibilidad de que los Municipios, por medio de los ayuntamientos, se asocien o coordinen para tener servicios públicos y funciones más eficaces. Cabe mencionar que en caso de que dicha asociación se haga con un municipio que pertenezca a otro estado, ésta deberá hacerse con la anuencia de las legislaturas del estado al que pertenezcan. Dicho artículo también prevé la posibilidad de que se coordinen facultades municipales junto con su gobierno estatal para que se lleven a cabo dichas atribuciones con mayor eficiencia.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 115, fracción I.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 115, fracción II.

Respecto a este tema, es importante mencionar que la coordinación entre el estado y los municipios es de gran relevancia, ya que con esta, se puede lograr la coordinación necesaria para integrar la información catastral y registral del municipio, y con ello tener una política fiscal más eficiente, como se verá en la última sección del artículo.

De igual modo, en dicho precepto constitucional, se le otorga la facultad a los municipios de administrar libremente su hacienda,⁸ misma que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y de las contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Al respecto, la propia Constitución establece que los municipios (artículo 115, fracción IV, inciso 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 por base el cambio de valor de los inmuebles.

Asimismo, establece que los ayuntamientos, dentro de su competencia (artículo 115, fracción IV, inciso c): “propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

Por otro lado, el propio artículo 115, en su apartado V, establece que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para llevar a cabo los actos y trámites necesarios con la finalidad de establecer claramente la planificación urbana del propio municipio. Dichas atribuciones van desde el establecimiento de la zonificación hasta el otorgamiento de licencias y coordinación con los Estados y Federación para los distintos programas de desarrollo; y para tales efectos se expedirán los reglamentos o disposiciones administrativas necesarias. Asimismo, se establece la forma en la que se coordinarán los municipios para el caso de que un centro urbano abarque más de un municipio.

⁸ La libertad que se pregona como precepto constitucional para los municipios mexicanos es ampliamente criticada por algunos autores. Entre ellos se encuentra Adolfo Arrijo Vizcaíno, quien señala que dicha libertad no se cumple pues los ingresos municipales son aprobados por las Legislaturas Estatales, lo que los deja a merced de lo que el gobierno estatal o federal quieran darles. Para dicho autor, además, los rubros en que se dividen comúnmente los ingresos fiscales municipales propios en México son insuficientes, lo que explica su dependencia política respecto a las autoridades estatales o federales. A pesar de la veracidad de su postura, es necesario observar que esa carencia de libertad hacendaria de los municipios mexicanos no derive en una sobrerregulación que desincentive la inversión privada en el municipio. Al respecto, véase Adolfo Arrijo Vizcaíno, *Derecho fiscal*, Themis, Colección de textos universitarios, vigésima edición, México, 2006.

El Artículo 115 constitucional, para efectos del presente ensayo, tiene un nexo de suma importancia con La Ley General de Asentamientos Humanos y con las distintas Leyes de Desarrollo Urbano que para sus efectos emitan los Estados. En la Ley General de Asentamientos Humanos, se establece la forma en la que se coordinará la Federación, los estados y los municipios, con la finalidad de establecer la ordenación y regulación de los asentamientos humanos dentro del territorio, de tal modo que se definen las atribuciones de cada una. Es importante mencionar que en dicha ley se establecen facultades a los distintos órdenes de gobierno y que esas facultades en ocasiones son concurrentes y en otras exclusivas y, entre otras cosas, sirve para delimitar o establecer cuál será el modo en que se atribuirán las facultades. Es importante señalar que en múltiples ocasiones se menciona la promoción de convenios y acuerdos entre los distintos órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), con la finalidad de mejorar los fines establecidos en dicha ley.

Es importante mencionar que en general se establece la forma en que la Federación (a través de la Secretaría de Desarrollo Social), Estados y Municipios se coordinarán para llevar a cabo los distintos planes, programas, etc. con la finalidad de que se cree la infraestructura, equipamiento, ordenamiento de los asentamientos humanos, administración de servicios planes de desarrollo, zonificación, etc. de acuerdo a las facultades y competencias de cada uno de ellos. Cabe señalar que el artículo 9º de dicha Ley adquiere singular relevancia para este ensayo pues ahí se detallan, de forma adicional a lo ya comentado del 115 constitucional, las atribuciones que tienen los municipios, siendo de especial relevancia la fracción IV, que establece como atribución municipal la promoción y realización de acciones o inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (Ley General de Asentamiento Humanos, artículo 9º, fracción IV).

Ahora bien, la planeación y regulación del ordenamiento territorial, según dicha ley, estará a cargo, de manera concurrente y según la competencia atribuida por la propia Constitución, a la Federación, Entidades federativas y a los Municipios, de tal modo que se lleve a cabo a través de (Ley General de Asentamiento Humanos, artículo 12):

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;

- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

En dicha ley se establecen distintas facultades que gozan los municipios y que sirven con ciertas limitantes para poder planear la creación de una ciudad o de los asentamientos humanos, e incluso, para promover la inversión dentro del propio municipio, ya que con las atribuciones contenidas en el presente precepto legal, así como en el artículo 115 Constitucional, se pueden incentivar conductas tendientes al desarrollo planificado de los municipios.⁹ Cabe mencionar, que el presente artículo no pretende explorar estrategias que sirvan para impulsar el crecimiento desproporcionado de los municipios, sino hacer de su conocimiento las herramientas que disponen, que si bien para algunos son insuficientes, otros opinan que son las necesarias para poder ordenar e impulsar su desarrollo, trayendo como consecuencia una captación más significativa de las contribuciones Federales.¹⁰

⁹ En el artículo se expone únicamente las facultades, atribuciones, potestades y capacidades que la Constitución y demás leyes derivadas dotan a los municipios en el ánimo de ilustrar lo que legalmente pueden hacer. Sin embargo, como apunta Eduardo López Sosa, existen muchos problemas para lograr una adecuada planeación a nivel municipal. En principio se encuentran los problemas propios de la administración pública, como la falta de recursos, de capacitación o de conocimiento. Asimismo, argumenta el autor, los preceptos legales solo se ven en el papel, pues la realidad dista mucho de los objetivos de los textos jurídicos. En principio no existe una promoción verdadera ni se ha realizado un programa de gobierno que atienda a la necesidad de promover la planeación, de capacitar a los cuerpos administrativos municipales y de integrar a la sociedad. En relación a este último rubro, el autor plantea que la falta de participación social y la ausencia de conocimiento para implementar la planeación urbana se traducen en errores e inadaptaciones de los planes y programas de desarrollo urbano, los cuales están despartados de la dinámica socioeconómica del municipio en cuestión. Para mayor profundidad de su exposición puede consultarse: Eduardo López Sosa, *Derecho municipal*, México, Miguel A. Porrúa, 2007.

¹⁰ Algunos autores, como Alicia Ziccardi, señalan que desde los años setenta se ha dotado paulatinamente a los municipios mexicanos de facultades y capacidades legales para la planeación y gestión urbana, sin embargo no se ha hecho una exploración ni evaluación metodológica exhaustiva que muestre el grado y las formas en que los municipios las han aprovechado. Asimismo, en materia de planeación urbana, dicha autora apunta que en diversas ocasiones –quizá la mayoría- la planeación del desarrollo urbano se traduce en meras normativas que se convierten en trabas lo suficientemente rígidas como para despartar la gestión del desarrollo de las ciudades de la dinámica económica, social y política de las mismas. Por último, Ziccardi argumenta que en múltiples ocasiones la planeación urbana no es realmente democrática, pues es realizada por especialistas en la materia y la participación ciudadana solo se circunscribe a legitimar y refrendar el trabajo realizado. Al respecto véase: Alicia Ziccardi, “La planeación urbana municipal ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad?”, en Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel A. Porrúa-CIDE, 2007.



Finalmente, podemos mencionar que dicha ley, adquiere singular relevancia para el tema en comento, toda vez que establece la forma en la que participarán los distintos órdenes de gobierno, ya sea fomentando, coordinando, llevando a cabo acciones concretas o demás maneras en las cuales puedan participar de forma coordinada y atendiendo a los fines que se establezcan para el desarrollo de los asentamientos humanos.

Únicamente resta decir que es a través de la Ley de Desarrollo Urbano que decrete cada uno de los Estados donde se regulará de manera más detallada -y atendiendo a las circunstancias especiales de cada municipio- como se verá plasmado el contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos. De igual modo, en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en apego al 115 constitucional, se da observancia a la atribución municipal de establecer la normatividad urbana aplicable a todos los inmuebles que se encuentren dentro de su demarcación territorial.

GESTIÓN URBANA. ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA LOS MUNICIPIOS

En esta sección se analizan dos variables que incentivan el crecimiento económico de los municipios, en su relación con el desarrollo urbano y territorial de los mismos. Estas variables son: la mejora en la gestión pública relacionada con la gestión catastral y el manejo de una política fiscal inmobiliaria adecuada para el crecimiento urbano. Como hipótesis se plantea que una buena gestión catastral aunada a una política fiscal inmobiliaria adecuada puede ser una estrategia asequible en el corto plazo para que los municipios fomenten su desarrollo económico.

En la sección anterior se observaron las herramientas legales que los municipios tienen para administrar y gestionar el desarrollo urbano de su territorio. Ahí se observó que, desde el nivel constitucional, la administración de los usos de suelo es una facultad de los municipios, mientras que la administración del territorio, vista desde la planeación territorial, es una facultad concurrente entre las disposiciones de la Federación, Estados y Municipios.

En la realidad cotidiana de la mayoría de los municipios mexicanos, la planeación urbana y del territorio atiende más a obligaciones legales -leyes o decretos estatales- que les obligan a actualizar sus planes de desarrollo urbano, que a un interés propio de los ayuntamientos por tener actualizada la organización urbana de acuerdo a objetivos económicos o sociales.

La razón de este desinterés por el factor urbano en los municipios atiende a cuatro razones fundamentales: 1) el costo de las actualizaciones bien realizadas; 2) el corto tiempo de duración en el encargo; 3) el desconocimiento de las facultades, atribuciones y potestades que la ley les confiere; y 4) la falta de utilidad que los municipios observan en la planeación y administración urbana.

En relación a los costos, por pequeño que sea el municipio, un plan municipal de desarrollo urbano le resulta costoso porque se debe invertir en: a) personal calificado en el área de planeación urbana y territorial –que generalmente no poseen los municipios en sus cuadros-; b) desactualización de la información cartográfica y catastral –los catastros y cartografía general de los municipios están desactualizados en gran parte del territorio nacional-; c) la planeación urbana debe incluir análisis socioeconómicos, proyecciones de futuro, análisis del pasado de la población, etc., que hacen ese trabajo amplio, tardado, y por ende sus costos aumentan.

Si los costos son altos, puede decirse que saldrán de una de las administraciones municipales –de los fondos obtenidos en determinado trienio-, que generalmente se administran en el segundo ejercicio fiscal de la administración municipal, pues en el primero no se tiene presupuestado. Si esa planeación dura alrededor de un año, esto supondría que se entregaría al finalizar el segundo año de la administración, para luego enviarlo a aprobación de la Legislatura local, lo que puede tardar varios meses. En lo que se concreta la aprobación legal del plan de desarrollo urbano, el ayuntamiento debe capacitar a su personal para el conocimiento y aplicación del plan una vez que la Legislatura local lo apruebe y publique.

Esta parte es la que diferencia a la planeación de la administración. Mientras que la planeación es un cuerpo analítico y normativo en el que se observa cómo debe el municipio gestionar el desarrollo urbano en su territorio, la administración urbana es el conjunto de acciones tendientes a dar seguimiento estricto en el tiempo a ese cuerpo analítico y normativo aplicándolo a los casos particulares.

La capacitación del personal no sólo incluye que los empleados municipales del ramo conozcan el nuevo plan municipal de desarrollo urbano, sino que sepan la manera en que deben aplicarlo e internalicen en su actuación la relevancia de salvaguardar el ordenamiento urbano que ahí se establece. Esto último parece muy complicado cuando se sabe que el nivel de profesionalización de los cuerpos administrativos municipales en México es muy bajo. Si los ediles desconocen las potestades, facultades y atribuciones que la ley les confiere para la administración del municipio, así como la manera en que pueden ejercerlas, resulta poco probable que inviertan en ello.



Sin embargo, más preocupante resulta que los ediles desconozcan las potencialidades de administrar el territorio municipal con una buena planeación urbana. Si esa planeación requiere una inversión económica y administrativa elevada y no rinde frutos, quizá, en el periodo de la administración que encabezan, pueden fácilmente entenderla como un gasto y no como una inversión; como una obligación y no como una estrategia de crecimiento. En este último tema es que se desarrolla la siguiente parte del texto, pero antes es necesario hacer un breve paréntesis sobre el problema de la planeación y administración urbana en las zonas metropolitanas.

En México, según CONAPO-SEDESOL e INEGI, existen 55 zonas Metropolitanas que, en conjunto producen 2 terceras partes de la producción total nacional.¹¹ Las zonas metropolitanas son conurbaciones donde la dinámica económica hace que, de un centro económico y poblacional, se generen periferias dependientes que rebasan los límites geopolíticos del municipio.

Por el dinamismo económico es más probable que al municipio que tiene el centro económico de la zona metropolitana le interese tener una buena planeación y administración urbana, sin embargo, regularmente es en los municipios periféricos donde se concentrará la mayor parte de la expansión –generalmente en los usos industriales y habitacionales, que no encuentran ya cabida en el centro de la zona metropolitana. En ese escenario, si el municipio central aplica la inversión correspondiente sin generar la sinergia necesaria con los municipios periféricos puede llevar a una planeación parcial, con aplicaciones en el ámbito de su territorio, y quizá con poca efectividad. La falta de coordinación entre las autoridades del municipio central y de los periféricos puede llevar a que la inversión minimice sus potencialidades.

Aún más, si se tiene una planeación urbana regional, atendiendo a las características de cada municipio, no necesariamente se puede llegar a una buena administración, pues más allá de la inversión económica u organizacional, los intereses o prioridades de cada administración municipal pueden variar. La falta de coordinación y el desinterés regional en el desarrollo urbano puede llevar a problemas difíciles de resolver en el mediano y corto plazo en las zonas metropolitanas, como es la saturación de vialidades, el desabasto de agua, la precariedad y la formación de cinturones de pobreza, la falta de calidad en los servicios urbanos, etc.

¹¹ SEDESOL, CONAPO, INEGI, "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México", SEDESOL-CONAPO-INEGI, México, 2004.

Lo anterior devuelve a la discusión el debate entre los intereses políticos, económicos o sociales de las administraciones municipales y el desarrollo urbano y económico de su territorio. Si la planeación y administración urbana es cara y complicada para las administraciones municipales, es obvio que no intentarán invertir en ella si no están obligados legal o políticamente a hacerlo. Lo anterior se agudiza si se incluye en el análisis dos variables más: a) la falta de un servicio profesional de carrera a nivel municipal que permita que los cuadros administrativos permanezcan en el cargo en la medida que su desempeño sea evaluado como adecuado para los ediles; y b) la alta corrupción a nivel municipal, que en muchas ocasiones permite la violación a la normatividad urbana por intereses personales económicos o políticos.

Si bien el panorama parece poco alentador, en la experiencia de los autores de este artículo, la tendencia de las autoridades municipales a subvaluar la planeación y adecuada administración urbana tiene que ver más con la ignorancia de las potencialidades que ello tiene. Esto se explica porque, si bien el costo es alto, siempre existe la posibilidad de financiamiento gubernamental a través, esencialmente, de BANOBRAS, que puede financiar la planeación y capacitación. Asimismo, cuando la planeación se actualiza por mandato estatal, generalmente se forman fondos gubernamentales para financiar las actualizaciones municipales.

En relación a la capacitación de los cuadros administrativos del área urbana del municipio, es importante que el personal operativo sea el que se capacite con mayor ahínco, pues es en su nivel donde la permanencia laboral es mayor. Lo que es realmente importante es que en el proceso de transición entre una administración y otra los titulares del área urbana –que regularmente es la Dirección de Obras Públicas– sea quien capacite a los nuevos titulares, para que estos lleguen a sus subalternos la internalización de la importancia de la normatividad urbana.

El problema, según se plantea aquí, es de incentivos, de entender los incentivos y de desligarse de la inercia de la administración municipal y no de recursos. La planeación y administración urbana tienen costos en el corto plazo, pero generan también beneficios claros para los municipios, que pueden observarse fácilmente. Estos beneficios pueden enunciarse, de manera no limitativa, en los siguientes rubros:

- I. Reglas claras y atemporales que guían las inversiones inmobiliarias;
- II. Estrategias de mediano plazo que dictan la manera –espacial y económica– en que crecerá el municipio;



- III. Mejoras en la satisfacción social que se traduzcan en un ambiente de tranquilidad social y atracción económica;
- IV. Mejor imagen urbana que atrae el turismo y la inversión.

Es común escuchar que el seguir una normatividad de desarrollo urbano muy restrictiva puede ahuyentar las inversiones en el municipio ya que los costos asociados al establecimiento de esas inversiones aumentan. En algunos casos esto puede ser cierto, en especial cuando se trata de municipios con áreas patrimoniales o históricas protegidas, las cuales son reguladas por legislación y autoridades federales, pero su uso de suelo es muy restrictivo precisamente para conservar sus inmuebles en buen estado.

Desafortunadamente esas aseveraciones están enfocadas casi por entero a la aplicación de los usos de suelo y no observan que la planeación urbana tiene muchas aristas más que pueden explotarse. La planeación urbana diagnóstica social, demográfica y económicamente un municipio en el medio que le rodea para identificar sus actividades, vocaciones y estructuras. Con ello plantea soluciones en el tiempo y genera, con lo ya existente, normas para aplicación de uso de suelo pero también para el equipamiento urbano, la imagen urbana, etc. Como toda planeación es una proyección a futuro que recomienda las zonas donde la mancha urbana puede crecer de mejor manera y los usos en lo que debe desarrollarse cada zona para generar una convivencia armónica de los habitantes y sus actividades económicas con su medio. Por ende, es común observar que los planes municipales de desarrollo urbano hagan análisis y recomienden acciones de gobierno para la dotación y administración de los servicios y bienes públicos, así como las vialidades y el transporte.

Desde esa perspectiva, el plan de desarrollo urbano es un cuerpo descriptivo, analítico y normativo que establece, una vez aprobado y publicado, las reglas del juego para el sector económico inmobiliario. Con sector económico inmobiliario se hace referencia no sólo al mercado inmobiliario, sino a todos los negocios, pues todos necesitan un espacio físico para generarse. Si bien es cierto que los planes de desarrollo son restrictivos en cuanto a los usos, densidades, áreas libres, etc., esa es solo una interpretación, pues también son instrumentos que hacen pública la manera en que se administran los instrumentos de política urbana y llevan a condiciones de igualdad a los actores económicos. Si en determinada área solo puede haber usos habitacionales, es de conocimiento público ese uso y, por ende, la limitación de usos no habitacionales, y esa regla es, como todas, de observancia general, es decir, se aplica igual a cualquier persona que desee adquirir o desarrollar un inmueble en ese espacio.

En ese rubro es necesario observar la legislación aplicable en cada estado respecto a los cambios en la zonificación urbana, esencialmente en los usos de suelo, pues es común observar que, a pesar de contar con una buena planeación, con tal de atraer inversiones, los municipios hacen mediante acuerdo de Cabildo cambios en los usos de suelo permitidos.

Esto, si bien puede atraer ciertas inversiones, es más una mala concepción de la gestión pública que una estrategia de promoción económica. Para un gestor público, la solución no sería violentar la norma para desordenar urbanamente el municipio, sino encontrar un espacio donde, en apego a la normatividad, pudiera fomentarse esa inversión. La modificación a la norma puede traer un beneficio en esa ocasión, pero el cambiar fácilmente las reglas puede acarrear desconfianza por parte de la población y una perspectiva de injusticia a largo plazo que mine la relación entre las autoridades y la sociedad.

Lo anterior no significa que los cambios en el uso de suelo y demás disposiciones urbanas sean negativos, solo que son adecuados cuando se sigue un enfoque integral que refleje la dinámica de crecimiento de la ciudad y no cuando se actúa a capricho o conveniencia de un particular. Después de todo, si el mercado es tan atractivo para el inversionista, ante reglas claras y transparencia en la aplicación de las normas, él mismo adecuará su proyecto en el lugar apropiado de acuerdo a la ley.

En consecuencia con la visión del inversionista –o desarrollador- los planes de desarrollo urbano son no solo una norma limitativa, sino una herramienta gratuita que le diagnostica las características del mercado donde desea asentarse y le provee de proyecciones a futuro sobre el crecimiento espacial y de actividades económicas en el municipio. Si esos planes son seguidos por las administraciones municipales, los inversionistas seguirán sus recomendaciones porque verán en ellos un análisis adecuado y gratuito para guiar sus inversiones y generar mayor plusvalía.

Hasta aquí se ha hablado de la relación del inversor con las autoridades, sin embargo, se ha dejado de lado uno de los actores más beneficiados con la normatividad urbana: la sociedad que habita el municipio.

La población municipal es la más beneficiada en la normatividad urbana pues podrá convivir en un espacio digno, más ordenado y respetuoso con el medio ambiente. Esa es, al menos, la justificación típica de los beneficios sociales de la aplicación de la normatividad urbana, sin embargo, muchas veces a los analistas se les escapa que la planeación urbana y una buena gestión pública en la materia llevan consigo beneficios más tangibles y de mayor valía para la población, como son: ciudades mejor estructuradas, con menos problemas viales y de contaminación, con un sistema de



transportación eficiente, con servicios públicos básicos de calidad, con viviendas que no sufren de inundaciones, hundimientos o cuarteaduras, fruto de encontrarse en sitios no aptos para la construcción; con equipamiento urbano adecuado y espacios comerciales cercanos donde surtir sus necesidades de consumo o trabajo.

Una sociedad que tiene satisfechas sus demandas de servicios públicos, que habita en un medio adecuado donde puede realizar en perfecta armonía sus actividades laborales, sociales y familiares, es una sociedad tranquila. La tranquilidad social es una de las variables mejor valoradas por los inversores, pues ello les genera certidumbre sobre la inversión que van a realizar. Aún más, en esta época en que gran parte del país se encuentra con episodios cotidianos de alta violencia, la paz social es una variable más importante para las decisiones de inversión.

Es necesario aclarar que no toda la actividad de la planeación urbana corresponde a la planeación sobre el espacio, sino también al reordenamiento en aquellos espacios que no tienen las características o propiedades necesarias para atender esos usos. En ese sentido la gestión urbana se ve como una herramienta de equidad y oportunidad para aquellos que no pudieron acceder regularmente a la propiedad, que demandan incesantemente servicios públicos completos y de calidad, que muchas veces no se les pueden dotar.

Una carente o mala planeación urbana y una gestión urbana inadecuada sientan las bases para la insatisfacción social, para el conflicto y la desestabilidad pública. Esto sí ahuyenta a las inversiones y no los usos de suelo o la normatividad urbana en general.

Por último, una de las principales herramientas para el crecimiento económico en nuestros días es el turismo. En un país tan rico en recursos naturales, con tanta diversidad biológica y social, y con tanto patrimonio histórico y cultural, el turismo es un potencial económico para los municipios. Por lo antes mencionado, la normatividad urbana es una herramienta económica en el sentido que permite ordenadamente el crecimiento de las ciudades, respetando el entorno, aprovechando las características físicas del territorio y rescatando el legado histórico, artístico y turístico de la zona. La normatividad, es además, un medio por el que los municipios saben dónde deben invertir en equipamiento e imagen urbana, ambos rubros importantes para la explotación del turismo.

Sin embargo, la imagen urbana y el equipamiento no son solo estrategias para el fomento al turismo. Precisamente por la percepción social de la actuación del gobierno cuando se tienen servicios adecuados y espacios urbanos que fomentan el desarrollo social, los ciudadanos se ven incentivados a cumplir con sus obligaciones fiscales, a

pagar sus impuestos sin dilación, pues ven que eso se traduce en mejores servicios públicos para ellos y sus familias, aunque eso será, en parte, tema de la siguiente sección de este artículo.

En conclusión, una buena planeación urbana y una adecuada gestión urbana son piezas clave para el crecimiento económico en los municipios, amén los posibles costos que ello conlleva.

EL ENFOQUE URBANO DE LA GESTIÓN CATASTRAL Y LA POLÍTICA FISCAL. ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO

En esta sección se analiza la gestión catastral y la política fiscal inmobiliaria como herramientas importantes para el crecimiento económico a nivel municipal. Como hipótesis se señala que una gestión catastral moderna y una política fiscal focalizada pueden incentivar el crecimiento económico de los municipios a la par que alientan el respeto a la normatividad urbana.

Como se dijo en la sección anterior, la planeación y gestión urbana requieren de un diagnóstico claro de la situación actual de los inmuebles que integran el territorio municipal, para lo cual una de las herramientas más importantes es el catastro municipal. El catastro se define tradicionalmente como el inventario de los bienes inmuebles de una demarcación territorial y política. Como inventario, el catastro señala la ubicación y características físicas de los inmuebles que componen el territorio municipal, así como el valor estimado del suelo y construcciones; con ello permite el establecimiento de las contribuciones inmobiliarias.

En la actualidad el catastro ya no es un inventario, sino la principal fuente de información inmobiliaria y territorial de un municipio. Como fuente de información su carácter es neutral, pues lo mismo sirve para la política fiscal –al servir de base para las contribuciones inmobiliarias-, que para la política social –focalización de servicios, apoyos, etc.-, la seguridad pública –análisis espacial de la delincuencia-, o la planeación político-electoral –campañas políticas o perfil de electores.

Para lograr sus objetivos multifinalitarios, el catastro actual se sirve de muchos recursos: una base cartográfica actualizada, una actualización permanente a través del impuesto de traslado de dominio respecto a las transacciones, un registro sobre las licencias de construcción emitidas y un empate adecuado con la información del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.



Cuando la información catastral está actualizada, es confiable y es transparente, las transacciones inmobiliarias se agilizan pues se aminora el costo asociado a la transacción, se eliminan las fallas de información entre compradores y vendedores y se mejora la actuación del gobierno. Esto evidentemente incentiva la inversión.

Sin embargo, para que el municipio logre tener actualizado su catastro requiere una inversión considerable en: 1) actualizar la base cartográfica a través de aerofotogrametría o imagen satelital; 2) ajustar organizacionalmente el ayuntamiento de tal forma que la información generada en la Tesorería, respecto a las contribuciones inmobiliarias –predial, traslado de dominio y contribuciones de mejoras- sea remitida al Catastro; 3) realizar la reorganización interna que permita a la Dirección de Obras Públicas reportar a Catastro las licencias de construcción y avisos de terminación de obra que genere; 4) lograr un acuerdo de coordinación con su gobierno estatal para que este último entregue digitalmente la información de los propietarios de cada predio y la actualice permanentemente; 5) construir un sistema de información geográfica que permita administrar la información catastral y unirla a la fiscal, registral y de obras; y 6) establecer módulos de acceso público vía internet para la consulta de la información con candados y perfiles para que no se violente la ley en cuanto a datos personales.

Como se puede observar, la aplicación de un catastro con estas características en el municipio sí puede ser costosa en recursos financieros y en el tiempo. Para ello es prudente decir que BANOBRAS y SEDESOL pueden apoyar en esos términos a los municipios para la financiación del proyecto como para la estructuración técnica del mismo.

La transparencia y accesibilidad a la información catastral-registral permiten aminorar los costos de transacción en el mercado inmobiliario y con ello fomentan la inversión, una de las principales aplicaciones y ventajas de la modernización catastral es servir de herramienta para mejorar la política fiscal de las contribuciones inmobiliarias.

La política fiscal municipal, como se vio en el primer apartado de este artículo, corresponde a la gestión de diversos rubros, sin embargo, entre ellos los más importantes son los relacionados con la propiedad inmobiliaria. Las contribuciones inmobiliarias se dividen en: impuesto predial, impuesto al traslado de dominio y contribuciones de mejoras.

Cuando un municipio tiene un catastro moderno, la información generada le permite una imposición tributaria equitativa toda vez que, a ojos del contribuyente, la base es correcta, es decir, refleja las características de su propiedad. Además, el tener el nexo con el Registro Público y el Catastro permite a la Tesorería Municipal dirigir con mayor eficacia el cobro del impuesto y realizar las acciones de fiscalización que necesite.

De todas las contribuciones inmobiliarias el impuesto predial es la más común y mejor aceptada entre los contribuyentes porque lo consideran una tradición –han internalizado el pago de este impuesto como una obligación ciudadana. Asimismo, el impuesto al traslado de dominio, si bien es ampliamente aceptado por los contribuyentes, tiene menos lógica, pues significa ampliar el costo de la adquisición del inmueble sin que medie una retribución observable. Por último, las contribuciones de mejoras son contribuciones que el municipio pide a los ciudadanos que se ven beneficiados por la dotación de bienes o servicios públicos directamente y con lo cual permite el financiamiento de parte de la inversión requerida. Por su relevancia para las finanzas públicas y la inversión, este ensayo se concentrará en las dos primeras contribuciones inmobiliarias: predial y traslado de dominio.

De manera tradicional se ha considerado que los municipios deben tener una política fiscal inmobiliaria que incentive la inversión para lo cual se considera como fórmula adecuada un impuesto predial bajo generalizado a toda la población y un impuesto de traslado de dominio alto. Los resultados de esta política fiscal son: 1) bajos recursos del municipio para la inversión pública –con lo que se genera una mala percepción del desempeño administrativo municipal hacia los ciudadanos y se desincentiva la inversión privada-; 2) la irregularidad en la tenencia de la tierra, toda vez que los impuestos pueden hacer inasequible la adquisición de las propiedades; y 3) mayores costos para la administración pública al tener que integrar a su actuación diversos mecanismos de fiscalización que resultan onerosos para el municipio.

Casualmente el argumento para mantener tasas bajas de impuesto predial es: 1) no dañar la economía de los hogares, y 2) fomentar la inversión. Respecto a la economía del hogar se puede señalar que no hay mayor manera de dañarla que con impuesto que no les generan mejores niveles de vida, que les generan espacios urbanos mal equipados y organizados, donde la inversión pública es insuficiente para dotarles de los servicios públicos que requieren. En este sentido una política fiscal del impuesto predial que busque cumplir con los criterios de equidad vertical y horizontal –trato diferente a los diferentes y trato igual a los que se encuentran en la misma situación- que constitucionalmente debe guardar todo impuesto en México, buscará siempre que el impuesto vaya aparejado a la riqueza del contribuyente; es decir, los impuestos deben ser lo suficientemente progresivos como para que el que más tenga pague más que proporcionalmente al que menos tiene, con lo que se sigue el principio de subsidiariedad fiscal –los que más tienen subsidian a los que menos tienen.



Existen casos drásticos donde la progresividad es tan inequitativa, como en el Distrito Federal, que los propietarios del 2% de los inmuebles de la ciudad pagan el 80% de la recaudación del impuesto predial y, en muchos casos, el impuesto es tan bajo que la gente no lo paga porque el costo de transacción es mayor que el importe del impuesto.

En relación al segundo objetivo tradicional de esta política fiscal, el de incentivar la inversión, se puede señalar que generalmente las inversiones son atraídas por los municipios –esencialmente las grandes inversiones- a través de incentivos fiscales, dotación de tierras, subsidios a la planta laboral, etc. Dentro de los incentivos fiscales regularmente se incluyen reducciones, disminuciones o condonaciones al impuesto predial. Si de cualquier manera los municipios pueden dar este trato fiscal a los inversionistas no se explica la razón por la que deban mantener bajas las tasas del impuesto al resto de la población, si ello llevará a una baja inversión pública que genere menos incentivos a la inversión.

Por el contrario, una política fiscal adecuada del impuesto predial a nivel municipal es aquella donde el municipio grava al contribuyente de manera equitativa, donde la progresividad del impuesto incentiva al pago y donde la subsidiariedad fiscal permite al municipio obtener los recursos suficientes para financiar su inversión urbana a fin de promover el crecimiento económico a través de la inversión pública.

En cuanto al impuesto de traslado de dominio, se considera tradicionalmente que este debe ser alto porque si el comprador tiene el recurso necesario para la adquisición, forzosamente lo pagará. Este impuesto es ampliamente usado, además, por la facilidad de la recaudación, pues el entere del pago recae en el notario público que protocoliza el traslado de dominio al ser una condición para la conclusión de la protocolización del acto.

CONCLUSIÓN

Si bien es cierto que este impuesto puede ser una importante fuente de ingresos, y en algunos casos como en el municipio de Hermosillo sea considerado como la principal, aún sobre el predial, cuando este impuesto es lo suficientemente alto se vuelve inasequible para cierta parte de los contribuyentes quienes deben postergar la formalización del acto de compraventa hasta que tengan el recurso para hacerlo. Una vez que ocupan el inmueble es muy difícil que a la brevedad busquen la regularización legal del mismo, lo que los pone en vulnerabilidad al dejar en riesgo su patrimonio. Asimismo, el municipio no podrá contar con la información actualizada de los propietarios inmobiliarios y, con ello, hará más costosa la fiscalización de los impuestos y menos eficaces las acciones de la gestión catastral y la política fiscal.

Al igual que en el impuesto predial, cuando se trata de atraer grandes inversiones a los municipios, generalmente se ofrece como trato fiscal preferencial la condonación o disminución de este impuesto. Sin embargo, las pequeñas y medianas inversiones sí deben pagarlo, aún cuando su capacidad económica sea mucho menor. Por ende, una elevada tasa en el impuesto se asocia a un menor desarrollo económico pues desincentiva la inversión inmobiliaria y vuelve proclive a los contribuyentes a la evasión y, con ello, la irregularidad de la tenencia de la tierra.

Una buena política fiscal inmobiliaria, por ende, sería aquella donde el predial y el impuesto de traslado de dominio fueran lo suficientemente progresivos como para asegurar que los contribuyentes paguen voluntariamente sus obligaciones y, a la par, se generen los recursos necesarios para financiar la inversión pública que haga al municipio atractivo a la inversión.

Aún más, una política fiscal inmobiliaria adecuada a nivel municipal buscaría aplicar estrategias de beneficios fiscales –condonaciones, disminuciones y reducciones fiscales en los impuestos- de manera focalizada y generalizada (es decir, encaminada a fomentar determinadas actividades, como industria o comercio, en general, pero focalizadas a través de reglas de operación claras que postulen los requisitos que deban cumplir aquellos inversores que quieran beneficiarse de la norma), para permitir que la inversión se genere en todos sus niveles, pero sin incurrir en un costo fiscal tan elevado que impida tener los recursos financieros necesarios para la inversión pública.



En conclusión, una gestión catastral moderna incentiva el crecimiento de un municipio al hacer transparente y asequible la información a los inversores, al disminuir los costos de transacción en el mercado inmobiliario y al disminuir el gasto público municipal en acciones administrativas que puede ahorrarse a través de los sistemas de información. Asimismo, en materia fiscal existen herramientas asequibles para los municipios en aras de incentivar la inversión y el crecimiento económico en sus territorios que se circunscriben a la buena gestión de dos impuestos: el predial y el de traslado de dominio bajo criterios de progresividad, equidad y subsidiariedad. Estas herramientas de política fiscal deben trabajarse mancomunadamente con estrategias de beneficios fiscales claras, transparentes, de aplicación general pero de beneficio focalizado.



Paz social y seguridad pública



EL MUNICIPIO MEXICANO ANTE LA INSEGURIDAD

Benjamín Méndez Bahena ¹

RESUMEN

Este trabajo establece la noción de seguridad ciudadana, diferenciándola de la de seguridad nacional, para después examinar tanto los niveles de competencias de los gobiernos federal, estatal y municipal, como los resultados en materia de combate al delito. Con estos elementos, plantea los temas mínimos que debe incluir el debate sobre la seguridad, que el Estado mexicano está obligado a proporcionar a la población.

INTRODUCCIÓN

La seguridad y su contraparte, la inseguridad han acompañado a la humanidad desde épocas remotas hasta la sociedad contemporánea. En su acepción más amplia el vocablo seguridad se refiere a la situación de tranquilidad experimentada durante un tiempo determinado por un individuo o una colectividad, cuyo rasgo central es la ausencia de zozobra ante riesgos o daños ocasionados a las personas o a sus bienes por algún agente al que no necesariamente se identifica. Se refiere a la existencia de protección ante un peligro, a la carencia de temores y recelos. Pero, esta situación no ha sido ni es la habitual, pues el ser humano ha vivido siempre acompañado por el miedo a un amplio espectro de factores a los que considera capaces de ocasionarle daños reales o imaginarios.

Este trabajo, se refiere a la inseguridad como la consecuencia de una conducta tipificada como delito en el Código Penal Federal o el de alguna de las entidades que

¹ Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN), bmendezb@hotmail.com y bmendez@ipn.mx. Elaborado como parte del Proyecto de Investigación "Delito y territorio en México", clave 20110394.



forman la federación mexicana. Incluye además, la percepción, pues, la inseguridad es una construcción social en la cual intervienen factores como la influencia de los medios de comunicación en la conciencia colectiva; los símbolos identificados como riesgos a nivel de barrio, ciudad o nación, que pueden traducirse en la pérdida de la función de los espacios públicos como lugares de convivencia y de fortalecimiento de las redes de confianza; la experiencia de haber sido o no víctima de algún delito; y la valoración sobre el desempeño de las instituciones creadas para proporcionar seguridad a la población. Esto es particularmente importante en países como México que recientemente se han caracterizado por una creciente violencia.

Ante este panorama una pregunta obligada en los gobiernos municipales, cuyos cuerpos policíacos son cotidianamente acusados de ineficientes y corruptos es ¿Qué hacer?

SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD PÚBLICA O SEGURIDAD CIUDADANA

El primer paso para garantizar el cumplimiento en la tarea de la seguridad, es aclarar ¿en qué consiste esa función? Para ello, es preciso diferenciar la seguridad nacional de la seguridad ciudadana, (erróneamente llamada seguridad pública), para enseguida examinar los tipos de delitos que competen a cada una. La seguridad nacional se refiere al

“... conjunto de condiciones –políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”.²

En consecuencia, las agencias de gobierno creadas para tal efecto, atienden fenómenos capaces de poner en riesgo la existencia del país o de afectar severamente las condiciones de vida de su población, como espionaje, sabotaje, terrorismo, genocidio, entre otros, según establece el artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional.³

² Herrera-Lasso, Luis y González Guadalupe. “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”. En: Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce (Compiladores). En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. Ed. Siglo XXI, México, 1990, p. 391.

³ Diario Oficial de la Federación, 31/01/2005.

En contraparte, la seguridad ciudadana es “... la capacidad que tiene un individuo de que su transcurrir cotidiano se desarrolle sin amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y sus bienes...”.⁴ A ella se asocian delitos cometidos contra ciudadanos o instituciones (empresas, asociaciones civiles o agencias de gobierno). Incluyen el robo a casa habitación, el asalto a transeúnte, el robo a vehículos repartidores de mercancías, a empresas o bancos, el homicidio en todas sus modalidades, el robo de automóviles, la violencia intrafamiliar, las lesiones, la delincuencia organizada, las agresiones sexuales, el fraude y los delitos de cuello blanco, entre otros.

Durante muchos años en algunos países, ha prevalecido una peligrosa concepción que identifica la seguridad nacional con la seguridad del gobierno o de los grupos gobernantes, a partir de la cual se han justificado acciones represivas en contra de movimientos sindicales, estudiantiles, campesinos o de agrupaciones políticas cuyas demandas centrales han sido la democracia, el respeto a sus derechos o la protesta ante fraudes electorales. La enarbolan gobiernos que han logrado imponer sus intereses económicos y políticos haciéndolos coincidir con las aspiraciones nacionales, reservando el uso de la represión selectiva a los disidentes que no pueden cooptar o corromper.

Así, con el propósito de subrayar que el verdadero objetivo de los cuerpos policíacos es velar por la seguridad de la población, en vez de vigilar a la población, desde

“... fines de los noventa, tanto las instituciones gubernamentales como las no gubernamentales (ONGs) han acuñado en América Latina el término ‘seguridad ciudadana’, describiendo así la preocupación por la mejora de la seguridad pública. Considerado de una manera amplia, este término expresa un proceso que va desde lo que fue la concepción de la seguridad centrada principalmente en las amenazas al estado o régimen político y que se desplaza hacia la seguridad entendida como la amenaza al orden público, social y político planteada por el incremento de la criminalidad común y el miedo que esto genera en la ciudadanía”.⁵

Cambiar la concepción de seguridad pública a seguridad ciudadana, como la tarea encomendada a las corporaciones policíacas, significa comprender que la policía es “... una institución especializada en el uso de la fuerza para restablecer el orden social”;⁶

⁴ Carrillo Flores, Fernando. “Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina”. En: Sapoznikow Jorge, Salazar Juana y Carrillo Fernando (2000). Convivencia y seguridad. Un reto a la gobernabilidad. Ed. BID-Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, p. 21

⁵ Neild, Rachel. From National Security to Citizen Security. Civil Society and the Evolution of the Public Order Debates, 1999, p. 1. En: <http://www.ichrdd.ca/english/commdoc/publications/demDev/citizenSecurity.html>. Recuperado abril 10 de 2011. Este texto señala algunos ejemplos de cuerpos policíacos en países con gobiernos autoritarios o con democracias no consolidadas en África, Asia y América Latina comentando tanto los casos de reformas policiales como los de ineficiencia y corrupción.

⁶ Fröling, Hugo. “La modernización de la policía en América Latina”. En: Sapoznikow Jorge, Salazar Juana y Carrillo Fernando, Convivencia y seguridad. Un reto a la gobernabilidad. Ed. BID-Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2000, p. 209.



pero no como la actuación de un cuerpo represivo que interviene únicamente para hacer cumplir la ley, sino como la acción cotidiana de un cuerpo encargado de disuadir a los ciudadanos de practicar conductas tipificadas como ilícitas en los ordenamientos vigentes, obligada a prestarles ayuda cuando ellos lo requieran, capacitada para detener in fraganti a quienes violen las normas establecidas y especialmente para diseñar en conjunto con la población estrategias de prevención del delito, respetando los derechos humanos.

Los cuerpos policíacos, a diferencia de los ejércitos, no tienen como misión enfrentar y destruir a grupos organizados de enemigos so pena de ser destruidos, sino a ciudadanos infractores, muchos de ellos ocasionales. Por ello, la conducción de estas agrupaciones debe recaer en mandos civiles formados profesionalmente como policías, distanciados de una disciplina estrictamente militar, los rangos militares y el entrenamiento militar que dificultan el contacto con las comunidades, particularmente en el tema de los derechos humanos. Deben depender del poder civil, aunque manteniendo un razonable margen de autonomía respecto del mando político, y bajo ninguna circunstancia formar parte del ejército, ni siquiera en calidad de reserva militar para casos de guerra como ocurre actualmente con la gendarmería francesa, los carabinieri italianos y la Guardia Civil española,⁷ pues cuando esta circunstancia se combina con la existencia de gobiernos autoritarios la policía puede transformarse en apéndice de las fuerzas armadas y brazo ejecutor de políticas represivas.

EL FUERO FEDERAL Y EL FUERO COMÚN

En la administración pública mexicana difícilmente se puede encontrar un caso comparable al de los encargados de las policías preventivas municipales, quienes cotidianamente deben resolver en pocos minutos si a su corporación le corresponde intervenir en un hecho delictivo. Una acción que les ayuda, es conocer la ley.

La legislación vigente en México agrupa las conductas tipificadas como delitos en dos tipos, el fuero federal y el fuero común, que a la vez dividen las competencias de los gobiernos en dos ámbitos. La división jurisdiccional de competencias, se plasma en la existencia en todo el país de "... 66 códigos penales sustantivos y adjetivos,⁸ y 35 leyes federales que tipifican otros delitos"; lo cual representa una enorme dificultad jurídica y política para unificar los criterios de actuación de los cuerpos policíacos, por ejemplo al establecer si el hecho corresponde al fuero federal o al fuero común.⁹

⁷ Ídem. pp. 210-211.

⁸ Se conoce como código adjetivo a los códigos de procedimientos penales.

⁹ Garay Maldonado, David. "Los retos: controlar y disminuir la violencia". En: Enfoque No. 667, suplemento dominical del diario Reforma, enero de 2007, México, p. 19. También en: <http://www.reforma.com>. David Garay Maldonado ha sido Subprocurador de Justicia en el Estado de México, Director General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social y Secretario de Seguridad Pública del DF.

El primero, denominado fuero federal, atiende los delitos que representan o pueden representar un peligro para la seguridad nacional, en función de los actores involucrados, el armamento que usen, el tipo de delitos y su trascendencia, así como la naturaleza de sus víctimas. Considerando que a nivel internacional existe “... *un auge en la delincuencia organizada vinculada a delitos informáticos, mafias, terrorismo internacional, tráfico de droga, inmigrantes ilegales, redes de blanqueo de capitales*”¹⁰, cuya complejidad rebasa la capacidad de los gobiernos provinciales o subnacionales, su gestión le corresponde al poder ejecutivo federal a través de la Procuraduría General de la República (PGR), que realiza las funciones de fiscal general, y de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), así como al poder judicial representado por los jueces federales. Dependiendo de la PGR desde hace casi una década¹¹ existe un cuerpo policíaco dedicado a la investigación de los delitos cometidos, la Agencia Federal de Investigación (AFI), heredera de la antigua Policía Judicial Federal, que actualmente tampoco está en su mejor momento.¹² De manera similar, subordinada a la SSP, se encuentra la Policía Federal (PF), que sustituye a la anterior corporación denominada Policía Federal Preventiva (PFP).

El segundo ámbito de competencias de los delitos se denomina fuero común, en donde se incluyen los delitos cotidianos de una sociedad, considerados de menor impacto, por lo que su gestión corresponde a los 32 gobiernos subnacionales o estatales, mediante una estructura similar a la federal, con una Procuraduría de Justicia,¹³ una Secretaría de Seguridad Pública, ambas adscritas al poder ejecutivo, y un cuerpo de jueces que representan al poder judicial. Existe en cada entidad una Policía Estatal Preventiva y una Policía Judicial Estatal también llamada en algunos casos Policía Ministerial, con funciones y dependencia a semejanza del gobierno federal. Los municipios realizan la función de prevención, mediante las policías preventivas municipales, pero no la de investigación reservada al Ministerio Público que depende del ejecutivo estatal o federal, según el tipo de delito. En los municipios tampoco se realizan funciones de impartición ni de administración de justicia, como se explica en el siguiente apartado.

¹⁰ Torrente, Diego, *Desviación y delito*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 254.

¹¹ Diario Oficial de la Federación, 1º noviembre 2001.

¹² Su personal, que llegó a ser de 7 mil 114 agentes en 2004, se redujo a 4 mil 150 en abril de 2011; sus órdenes de investigación, localización y presentación a una tercera parte, respecto de 2011 (Reforma, 29/04/2011:11 nacional).

¹³ Bergman y Cafferata, *¿Qué tan bien gastan las procuradurías estatales los recursos públicos? Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos*, Cuaderno de debate No. 4. CIDE, 2010, México. En: http://www.cide.edu/cuadernos_debate/Procuradurias_MBergman_Caferatta.pdf.



Sin embargo, considerando que el Código Penal Federal¹⁴ puede ser aplicado no solo en los ilícitos definidos como de competencia a nivel nacional, sino en ciertas circunstancias, también en el ámbito local en delitos que por su volumen son los más importantes como el robo y las lesiones, es necesario examinar en qué casos y bajo qué requisitos intervienen las autoridades federales en las entidades federativas. Al revisarlo someramente se concluye que no es posible distinguir con claridad las circunstancias en que compete combatir un delito a las autoridades del fuero federal o a las del fuero común. Al realizar el mismo examen con el Código Federal de Procedimientos Penales, se desprenden tres tipos de circunstancias en las cuales las corporaciones policíacas federales tienen competencias.

La primera, se refiere al lugar de ocurrencia del delito; es decir, si un hecho delictivo acontece en una zona federal como el edificio de una escuela que depende de la Secretaría de Educación Pública, una carretera federal, la sede de una agencia de gobierno de ese nivel, entre otros. La segunda, deriva del tipo de ilícito cometido, pues si éste se encuentra tipificado en el código penal federal, automáticamente genera una competencia que puede ser ejercida. Esto es especialmente cierto en el caso de los delitos que solo son punibles por el fuero federal. Asimismo, las corporaciones federales pueden intervenir en hechos delictivos señalados como graves en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales,¹⁵ pero, este criterio acota muy poco, pues su listado incluye cerca de 60 ilícitos distintos, en todo tipo de leyes federales, entre los que sobresalen 34 tipos de delitos establecidos en el Código Penal Federal. La tercera circunstancia se refiere al uso de un arma de fuego considerada, en el artículo 83 Ter de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, como de “... uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea...”¹⁶ en la comisión de un delito. Pero, como en México la mayor parte de las armas de fuego tienen esa restricción, la norma tiene una gran elasticidad.

¹⁴ Congreso. Código Penal Federal, 2010. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf> . Recuperado mayo 3 de 2011.

¹⁵ Congreso. Código Federal de Procedimientos Penales, 2010. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/7.pdf> . Recuperado mayo 3 de 2011.

¹⁶ Congreso. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, 2004. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/102.pdf> . Recuperado mayo 3 de 2011.

EL APARATO INSTITUCIONAL

De la relación establecida entre competencias y niveles de gobierno, dimana el aparato institucional creado por el Estado mexicano para garantizar la tranquilidad de los ciudadanos, con cuatro funciones: la prevención del delito, la investigación de los ilícitos cometidos, la impartición de justicia y la administración de justicia.

La primera es la prevención del delito, cuya tarea consiste en evitar que se cometan ilícitos y su principal instrumento es el patrullaje.¹⁷ Para realizarla se han creado las Policías Preventivas en cada uno de los Estados miembros de la Federación y en la mayoría de los municipios.¹⁸ En el nivel nacional, esta tarea le corresponde a la Policía Federal, según el artículo 2, fracción III de su ley.¹⁹

La segunda función, es la investigación de los delitos cometidos, a partir de encomiendas del Ministerio Público. Consiste en indagar sobre los hechos delictivos y su circunstancia, recabar evidencia y detener a las personas acusadas de cometerlos, para presentar el expediente ante un juez. En el ámbito federal, esta competencia también se asigna hoy a la Policía Federal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2, fracción IV de su ley.²⁰

Esta decisión rompió con el modelo de organización de los cuerpos policíacos que México había mantenido por muchos años, para seguir ahora el diseño clásico, según el cual en Estados unitarios o cercanos a él, una sola corporación se encarga tanto de la prevención como de la investigación.

Actualmente existen en el mundo tres modelos de corporaciones policíacas: la policía unificada federal, la policía unificada nacional y las policías por agencias con atribuciones integrales. La policía unificada es un organismo que realiza las funciones de prevención e investigación bajo un solo mando, funciona con homologación en grados, formación, especialización, procedimientos y logística, cuya principal característica es ofrecer una respuesta integral. En Francia es La Surete, en Chile el Cuerpo de Carabineros, en Guatemala y Colombia también existe una sola policía nacional.²¹ Tiene dos variantes. Uno es el modelo federal, en donde una corporación tiene competencias en todo el territorio nacional, con corporaciones equivalentes a nivel subnacional. El otro, es el modelo nacional en el cual se unifica a todas las policías de un país bajo un solo mando, que determina la estrategia desde una perspectiva

¹⁷ En realidad, la prevención debe ser consecuencia de políticas públicas transversales.

¹⁸ La excepción es el Distrito Federal, en donde existe una Policía preventiva para toda la entidad.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación, 30 noviembre, 2010.

²⁰ Diario Oficial de la Federación, 30 noviembre, 2010.

²¹ Fröling, Hugo. "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso". En: Fröling, Hugo (Ed.) Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2004.



nacional y el nivel de concentración de elementos policíacos por regiones. Finalmente, el modelo por agencias, cuyos ejemplos son la Drug Enforcement Agency (DEA) o el Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) ambas de los Estados Unidos, cuyo rasgo central es la especialización en un tipo de delitos²².

Es preciso señalar que a pesar de su evidente importancia, la mayor o menor eficiencia de una corporación policíaca no depende únicamente de su forma de organización, reuniendo las dos funciones en distintos departamentos, o separadas en dos agencias que podrían actuar coordinadamente, pues existen otros aspectos fundamentales en la obtención de resultados. Uno de ellos es la profesionalización de su personal, la cual dimana de los mecanismos definidos para el reclutamiento, la formación académica mínima, los cursos de actualización, el manejo de tecnología y las condiciones de trabajo, particularmente el salario, los requisitos de ascenso escalafonario y de retiro.²³

Hace algunos años la falta de separación entre policía y fuerzas armadas en América Latina era un rasgo común. En ello ha residido la escasa confianza de la población, la tendencia a responder más por las necesidades de los gobiernos en vez de las de los ciudadanos, una mayor tendencia a la brutalidad y el abuso, y la escasa supervisión de las corporaciones.²⁴ En los años recientes, la evolución de los cuerpos policíacos en América Latina tiende a separarlos del ejército, como lo indican los casos de Honduras, en donde hasta 1995 la policía era dirigida por las fuerzas armadas, de El Salvador que en 1992 tenía tres corporaciones bajo el control del Ministerio de Defensa, de Guatemala y Haití que recientemente crearon nuevos cuerpos de policía civil.²⁵

En México, los hechos delictivos son atendidos a nivel nacional por un total de 426 mil 528 policías, según el documento *"Reingeniería al Modelo de Policía en el Combate al Delito"*.²⁶ De ellos, el 3.43% (15 mil 261) laboran en la Policía Federal Preventiva, el 1.11% (4 mil 921) son efectivos de la Agencia Federal de Investigación, lo cual significa que únicamente el 4.54% (20 mil 182) del total se encuentran en corporaciones policíacas federales, que deben atender el 18.2% de los delitos (como se muestra más adelante en el cuadro 4). En las filas de las policías preventivas estatales (39.38%), municipales (31.47%) y del DF (17.51%) hay 374 mil 756 elementos encargados del 81.8% del total nacional de delitos del fuero común.

²² García Luna Genaro. "Convertir las 1661 corporaciones policíacas en una sola policía científica". En: Laveaga, Gerardo (coord.) (2006). 65 propuestas para modernizar el sistema penal en México. Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2006, p. 425.

²³ Bayley, David. *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*. New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press. 1985, pp. 47-50

²⁴ Bayley, David. *What's in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America*. Ponencia presentada en un congreso sobre las relaciones de la policía con la sociedad civil y los militares en América Latina. Washington, D. C. 1993.

²⁵ Fröhling, Hugo, "La reforma de la policía y el proceso de democratización". En: Fröhling Hugo, Tulchin Joseph S. y Holding Heather A. (Eds.) *Crimen y violencia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 35.

²⁶ Reforma, 03-02-07:7

Atendiendo a la división de competencias ya no por nivel de gobierno, sino de prevención e investigación, se tiene que 7.10% (31 mil 590) del total de policías en el país son judiciales o ministeriales estatales, cuyo trabajo es investigar la inmensa mayoría de los delitos cometidos. En cuanto a la distribución por estado, de acuerdo a datos del año 2004 del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al DF correspondía el 20.6% (85 mil 830), al Estado de México 12.3% (51 mil 558) y a Jalisco 5.1% (21 mil 279).²⁷

Al sumar los agrupamientos preventivos y los de investigación, existen 1661 corporaciones policíacas públicas que operan en el territorio nacional.²⁸ En algunas ciudades como Cuernavaca, Tampico, Puebla o Guadalajara existen policías metropolitanas, mientras algunos centenares de municipios pequeños, especialmente los de usos y costumbres no tienen un cuerpo de policía formalmente constituido. Existen también casos singulares como la Policía Comunitaria de la costa-montaña en Guerrero, institución surgida por decisión ciudadana combinando elementos del derecho positivo y del sistema de impartición de justicia basado en usos y costumbres.²⁹

Evidentemente, en municipios pequeños las carencias policiales en materia de salario y condiciones generales de trabajo, que incluyen la capacitación, la obsolescencia del armamento asignado, la tecnología disponible, la alimentación en horas de trabajo o la ausencia de coordinación con otras agencias, entre otros aspectos, son mayores. De manera que, en ellos la posibilidad de que un policía preventivo enfrente con éxito las acciones de redes delictivas es casi nula y los ubica en una posición vulnerable cuando el narcotráfico expande velozmente sus actividades, especialmente si se considera que un rasgo central de la estructura municipal de México es la atomización del territorio en entidades como Oaxaca en donde se ubican 570 de los 2 mil 456 municipios (23.2% del total) del país.³⁰

²⁷ Reforma 28- 11-04, p. 11A

²⁸ García Luna, 2006. Genaro García Luna, ex Director General de la Agencia Federal de Investigación (AFI), ex directivo de la Policía Federal Preventiva (PFP) y del Centro de Seguridad Nacional (CISEN), fue nombrado Secretario de Seguridad Pública Federal por Felipe Calderón el 1º de diciembre de 2006.

²⁹ Flores Félix, José Joaquín, Reinventando la democracia. El Sistema de Policía Comunitaria y las luchas indígenas en el estado de Guerrero, Plaza y Valdés, México, 2007, p. 229; Reyes Salinas Medardo y Castro Guzmán Homero, Sistema de seguridad e Impartición de Justicia Comunitaria Costa-Montaña de Guerrero, Plaza y Valdés, México, 2008.

³⁰ Ver: <http://mapserver.inegi.org.mx/mgn2k/?c=646&s=est>.

La tercera función que debe desempeñar el grupo de instituciones creadas para la seguridad de los ciudadanos es la impartición de justicia. La realizan jueces quienes tras examinar las evidencias presentadas por el Ministerio Público, que funge como fiscal, establecen una verdad jurídica conocida como sentencia, la cual puede ser absolutoria, cuando no se comprueba la existencia del delito denunciado o la participación del procesado³¹ en la comisión de un delito y obtiene su libertad; o condenatoria, si se demuestra la responsabilidad del inculcado, por lo que éste es entregado al sistema penitenciario para cumplir una pena consistente en la privación de la libertad corporal según el código penal aplicable y las normas constitucionales. En correspondencia con la jurisdicción federal o común del delito, a nivel nacional los órganos son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, según el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En cada entidad federativa, así como en el Distrito Federal, existen los Tribunales Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y sus correspondientes Juzgados y Tribunales de primera instancia.

Cuando, un caso es presentado ante el juez, inicia la participación del poder judicial que en México realiza sus funciones mediante procesos escritos desahogados en audiencias teóricamente abiertas al público, pero efectuadas en juzgados no diseñados para ello; donde comúnmente los jueces no conocen al acusado ni presiden las audiencias; solo las partes en litigio tienen acceso al expediente, personalmente y solo en el juzgado; las sentencias no son públicas. Entre las objeciones a este sistema, señalado constantemente como ineficiente, autoritario y proclive a la corrupción destacan seis.

Primero, la prolongación de los juicios, pues pueden transcurrir 18 meses para que se dicte una sentencia (injusto con quien finalmente es absuelto), que la mayoría de los afectados suelen apelar (recurrir) hasta en tres instancias distintas, prolongándolos por dos o tres años más. Segundo, la falta de transparencia en los procedimientos y la sospecha de corrupción de algunos jueces. Tercero, los legisladores desconocen el impacto de las leyes que aprueban y la interpretación de los jueces. Cuarto, el 82% de los juicios corresponden al fuero común que administran los gobiernos de los estados con marcos legislativos y capacidades institucionales diferentes.

³¹ INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2009, INEGI, México, 2010, pp. 388-390.

Quinto, las procuradurías de justicia federal y subnacional dependen del poder ejecutivo y no del judicial, lo cual en ocasiones las coloca en incómodas situaciones vinculadas a la lucha política.³² Sexta, los “juicios paralelos” realizados por los medios de comunicación masiva, que manipulan información, e incluso cuestionan las decisiones judiciales.

En los Estados Unidos el juicio es en general abierto, con procedimientos orales encabezados por un juez, con disposición pública de todos los documentos y sentencias publicadas completas casi de inmediato, en internet.³³ En América Latina, los cambios en el ámbito del poder judicial iniciaron hace algunos años. El cuadro 1 indica que al menos 16 países han realizado distintos tipos de reformas, destacando el sistema de juicios orales para abreviar los procesos y otorgarles transparencia.

CUADRO 1			
IMPLANTACIÓN DE JUICIOS ORALES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA			
PAÍS	ELABORACIÓN	TRAMITACIÓN	APROBADA
Argentina	Penal (1993)		
Bolivia	Penal (1994)		
Brasil	Penal (1993)		
Colombia	Penal (1991)		
Costa Rica		Penal (1995)	
Chile		Penal (1995)	
El Salvador		Penal (1994)	
Ecuador		Penal (1993) suspendida	
Guatemala	Penal (1994)		
Honduras		Penal (1995)	
Nicaragua	Penal (1996)		
Panamá	Penal (1996)		
Paraguay	Penal (1994)	Ministerio Público (1995)	
Perú		Penal Acusatorio (1995)	
Uruguay	Civil (1993)		
Venezuela	Penal (1995)		Penal- plenario oral (1991) Civil (1992)

FUENTE: Vargas (1996).

³² El escándalo del desafuero de Andrés Manuel López Obrador que involucró a la PGR entre mayo de 2004 y abril de 2005 representa un notable ejemplo, aunque no el único.

³³ <http://www.juiciosorales.com/> Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México noviembre 11 y 12 de 2003.



En México, el primer proceso de modernización en la procuración y administración de justicia ocurrió en el estado de Nuevo León en donde se instituyeron los juicios orales en febrero de 2005.³⁴ Seis meses después, 67% de las averiguaciones previas abiertas en ese periodo fueron resueltas.³⁵ Tras la reforma penal de 2008 debió implantarse en todo el país, pero hasta mayo de 2011 solo nueve entidades habían reformado su legislación y solo en siete está funcionando.³⁶

En el año 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información,³⁷ la cual únicamente establece obligatoriedad para el poder ejecutivo, dejando al legislativo y al judicial la posibilidad de elaborar sus propias normas. En octubre de 2006, es posible solicitar por vía electrónica copia de las más de 700 mil sentencias de los 560 tribunales federales,³⁸ pero, aún falta que esta apertura ocurra en el ámbito del poder judicial de los 32 gobiernos estatales.

Finalmente, la administración de justicia, la cuarta función de la seguridad ciudadana, la realizan las prisiones, instituciones colocadas en la esfera del poder ejecutivo, federal o estatal, encargadas de conducir el proceso de readaptación de quienes son encontrados culpables por un juez de cometer un delito y cuya pena sea privativa de la libertad, pero que representan el mejor ejemplo del fracaso del modelo punitivo, pues al igual que en otras naciones, en México la reclusión no rehabilita, sino capacita en actividades delictivas, en parte debido a las condiciones en que se purga la condena.³⁹

CUADRO 2								
MÉXICO, SISTEMA NACIONAL PENITENCIARIO								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Reclusorios	444	446	448	449	454	455	454	447
Capacidad	121,135	134,567	140,415	147,809	154,825	159,628	164,929	163,867
Población	154,765	165,687	172,888	182,530	193,889	205,821	210,140	216,845
Sobrepoblación	27.8	23.1	23.1	23.5	25.2	28.9	27.4	32.3
Procesados	63,724	71,501	73,685	80,134	80,661	87,844	89,601	92,381
Sentenciados	91,041	94,186	99,203	102,396	113,228	117,977	120,539	124,464

FUENTE: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=BEA%20Repository/270966//archivo>

* enero-junio

³⁴ Reforma (15-02-05:1A para su inicio y 25-11-04:2A para sus características).

³⁵ Reforma (09-05-05:24A).

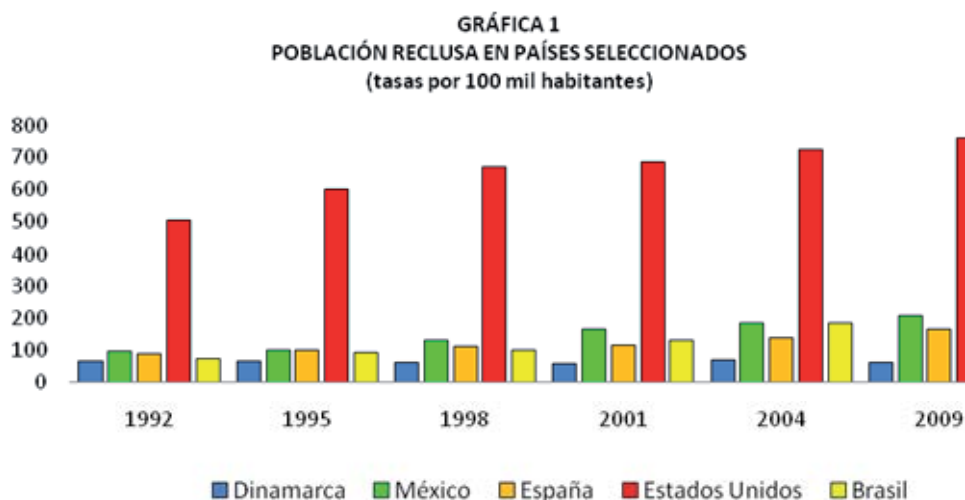
³⁶ Reforma; (03/05/2011:3 y 4).

³⁷ Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

³⁸ Ver: <http://www.cjf.gob.mx/transparencia/> Sistema de Recepción, Procesamiento y Trámite de Solicitudes de Información.

³⁹ El Diagnóstico Nacional Supervisión Penitenciaria ilustra por entidad federativa en el lapso 2006-2010 el estado de los Derechos Humanos de los reclusos. Ver: <http://www.cndh.org.mx/>.

El cuadro 2 muestra que entre los años 2000 y 2007 la capacidad de reclusión se incrementó en 35%; pero, la sobrepoblación solo decreció al principio, para crecer a un ritmo mayor, lo cual sugiere que probablemente el mejor camino no sea la construcción de más presidios. Adicionalmente, ilustra sobre dos grupos de la población carcelaria indebidamente mezclados: los procesados (cuyo juicio no ha concluido, pero que no pudieron enfrentarlo en libertad condicional) y los sentenciados (que fueron declarados culpables). Una investigación revela que más del 40% de las personas recluidas, no han recibido sentencia condenatoria, pero se encuentran privados de la libertad, y examinando por entidades, hay casos en que llega a 70% de los reclusos.⁴⁰



FUENTE: Elaboración propia con datos de OECD. Factbook 2010

El resultado de la gestión de estas agencias suele ser medido por el número de presuntos delincuentes detenidos, procesados y finalmente llevados a prisión, vía que ha saturado los centros de reclusión en muchos países. La gráfica 1 compara los niveles de reclusión de la población en un grupo de países. Se aprecia el incremento en México, al pasar de 98 reclusos por cada 100 mil habitantes en 1992 a 208 en el año 2009 y destaca Estados Unidos como el de mayor nivel de reclusión de su población en el mundo.

⁴⁰ Hernández, Roberto y Negrete, Layda, Opinión jurídica sobre la reforma penal en México: En dos partes Problemas y Soluciones, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2005, p. 3.



EL PANORAMA DELICTIVO

La cuantificación de la inseguridad y sus aspectos colaterales requieren algunas precisiones. El subregistro es el más importante. El cuadro 3 muestra una limitación de los datos oficiales en México, la diferencia entre los delitos ocurridos y los denunciados, conocida como la cifra negra, que se ubica entre 75%,⁴¹ 88%,⁴² 96%⁴³ y 99.96%⁴⁴ del total, según diversos estudios. Además, los datos de sentenciados no se refieren a los culpables de cometer un ilícito, pues incluyen también a quienes resultaron absueltos.

CUADRO 3		
LA ESTADÍSTICA SOBRE DELINCUENCIA		
CIFRA REAL		
CIFRA OCULTA (personas y sus delitos no denunciados)	CIFRA OFICIAL (personas y sus delitos registrados en investigaciones previas, procesos y sentencias)	
	CIFRA APARENTE (personas y sus delitos registrados en investigaciones previas del Ministerio Público)	CIFRA LEGAL (procesados, sentenciados y sus delitos registrados en procesos y sentencias dictadas en juicios en materia penal)
FUENTE: INEGI (2010-16)		

Otras limitaciones son los errores cometidos en el proceso de registro al considerar como evento único un delito colectivo, como en un asalto a los pasajeros de un autobús, o el error de proceso al contabilizar como uno varios delitos cometidos en un solo acto, como en un robo a transeúnte usando arma de fuego en donde la víctima resulte con lesiones. Se excluyen los delitos atribuidos a menores de edad, para quienes existe una legislación especial. Adicionalmente, en los Anuarios estadísticos un número no despreciable de municipios reportan un delito anual e incluso el listado de municipios está incompleto.⁴⁵ Con esas precisiones, en el cuadro 4 se observa que

⁴¹ Bergman Marcelo y Azaola Elena, "Cárceles en México: cuadros de una crisis", Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, No. 1, 2007, Quito, mayo, Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador, p. 80.

⁴² De la Barreda Luis y Sayeg Cecilia, "Indicadores generados por las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad. Descripción conceptual", Cuadernos del ICESI, No. 3, 2009, México, p. 12.

⁴³ Ruiz Harrell, Rafael, Criminalidad y mal gobierno, Sansores y Aljure, México, 1998, p. 61.

⁴⁴ Tenorio Tagle, Fernando, Ciudades Seguras III. El sistema de justicia penal en la Ciudad de México, UAM-A-Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p.72.

⁴⁵ Chiapas es representativo de estas inconsistencias en la información reportada. Ver datos en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/sisnav/default.aspx?proy=aee&edi=2009&ent=07>

en el país en treinta años, el número de personas acusadas de cometer delitos creció 269%. En ese lapso, a pesar del decremento en la tasa por 100 mil habitantes, los delitos del fuero federal elevaron al doble su porcentaje, pasando de ser 8.4% del total en 1980 a 18.2% en 2009. Así, uno de los principales problemas reside en la notable discrepancia entre el crecimiento en los delitos federales y el porcentaje de policías encargados de prevenirlos e investigarlos. En este trabajo se ha señalado que de los 426 mil 528 policías del país, únicamente 20 mil 182, equivalentes a 4.54% atienden 18.2% de los delitos, tipificados como competencia federal.

CUADRO 4						
MÉXICO, PANORAMA DELICTIVO 1980-2009						
1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Absolutos*						
76172	115511	144805	179875	183647	214153	205323
Tasas por 100 mil habitantes						
122	163	178	202	188	207	187
Fuero federal						
8.43	8.6	15.01	16.89	15.52	15.48	18.22
Fuero común						
91.57	91.4	84.99	83.11	84.48	84.52	81.78
FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI						
*Suma de los procesados del fuero común y del fuero federal						

Otro grave problema es, la investigación de los delitos cometidos, para evitar que la elevada impunidad continúe fomentando el crecimiento del índice delictivo. A esta tarea se encuentran asignados, como se indicó previamente, en el nivel federal, 4 mil 921 policías (1.11% del total nacional) y en los gobiernos estatales 26 mil 669 (6.26%), que en conjunto suman 7.1% de los policías del país. Los municipios carecen de competencias en este ámbito.

Por otro lado, adscritos a la función de prevención se encuentran 374 mil 756 elementos (88.36% del total nacional). De ellos, 167 mil 966 están distribuidos en las corporaciones dependientes de los 31 gobiernos estatales (39.38%), 74 mil 685 en el Distrito Federal (15.51%) y 134 mil 228 en los municipios (31.47%). El cuadro 5 presenta esta distribución de los efectivos policiales.



CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DE LA FUERZA POLICIAL EN MÉXICO

Tipo de corporación	Número	Porcentaje
Federales (preventivos y de Investigación)	20182	4.54
Preventivos (estatales y municipales)	374756	88.36
Ministeriales (estatales y D. F.)	31590	7.1
Total	426528	100

Fuente: Resiliencia al Modelo de Policía en el Combate al Delito. En Reforma (05-02-07:7)

En estas condiciones, evidentemente el papel que pueden desempeñar los agrupamientos municipales, a los cuales se encuentran adscritos 134 mil 228 policías (31.47% del total) es muy limitado, al menos por dos razones. Por un lado, un escaso presupuesto, traducido entre otros aspectos en problemas salariales, de prestaciones, capacitación, equipamiento y jubilación, que los hace vulnerables a la corrupción. Por otro, a la fragmentación del gobierno y a las dificultades de coordinación institucional entre tres niveles de gobierno y orientación de sus respectivas políticas, seguramente acentuadas en temas como el de la delincuencia en donde la filtración de datos es altamente relevante. Es decir,

“Fragmentación del gobierno del Estado ENTRE diversos órdenes o niveles de gobierno (federales, estatales, locales), que se entienden autónomos y que reproducen EN su interior la inconexión de sus organismos y políticas.

Fragmentación de las políticas públicas ENTRE sí y Fragmentación de las políticas EN un gran número de programas y proyectos particulares, hasta singulares, cuyos objetivos e instrumentos son frecuentemente incompatibles y contrapuestos entre sí y no están alineados con los objetivos generales y lineamientos de acción de la política pública”.⁴⁶

Un dato relevante del fenómeno delictivo en México es el notable incremento de los asesinatos atribuidos al narcotráfico, cuyo recuento en el actual gobierno federal oscila entre los 30 mil 196 contabilizados por la PGR a diciembre de 2010 y los 34 mil 612 reportados por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).⁴⁷

⁴⁶ Aguilar Villanueva, Luis, “Políticas públicas y transversalidad”, Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (Coords.), “La evaluación de políticas públicas en México”, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de la Frontera Norte, México, 2011. En: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>.

⁴⁷ Reforma, 30/04/11:8 nacional.

En cuanto a los recursos empleados para afrontar la tarea de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, existen muy pocos estudios; quizás debido a la falta de información en la materia. En el municipio de Ciudad Juárez en el periodo 1992-1995 se asignó el 30% del presupuesto ejercido a la policía preventiva, el 18% en Nogales,⁴⁸ mientras el sector policiaco absorbió el 48.7% del personal en Nuevo Laredo en 1994 y el 33.2% en Nogales. En las entidades, se suma la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia y los reclusorios de esa jurisdicción. En el Distrito Federal, en los años de 1999 y 2000 entre las cuatro agencias de gobierno se repartió 30.5% del presupuesto total del Distrito Federal, disminuyendo en los ejercicios posteriores hasta llegar a promediar 15.9% entre 2003 y 2006 cuando el GDF reporta el menor índice delictivo de las dos últimas décadas. En el año 2007 repuntó hasta 23.8% del total.⁴⁹

En el nivel federal, además del gasto en las instituciones correspondientes, se creó como parte del ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la seguridad Pública, cuyo monto se incrementa tendencialmente, como indica el cuadro 6. Sin embargo, los resultados en todos los niveles no son alentadores.

CUADRO 6													
PRESUPUESTO ASIGNADO AL RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA													
(MILLONES DE PESOS)													
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
94.8	124.1	493.7	579.3	1,315.10	563.2	643.3	480.8	1,515.20	1,219.50	1,315.80	999.4	2,078.00	2,108.80

Cifras deflactadas con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, Banco de México, con Base en la 2a. Quincena de diciembre de 2010.
<http://www.bancomex.com/politica-monetaria-e-inflacion/servicios/calculadora-inflacion.html>
 FUENTE: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación

En estas circunstancias, el ejército y la marina realizan desde 2006 por decisión presidencial un creciente y cuestionado papel de policía para el que sus miembros activos y retirados no están preparados ni facultados. Intervienen al menos en tres modalidades: como elementos de las fuerzas armadas, con equipo y uniforme militar, pero actuando como policías; comisionados a corporaciones policíacas; y como directores de cuerpos de policía, secretarios o subsecretarios de seguridad pública a nivel estatal. En 2006 actuaban como policías 45 mil 723 militares y en 2010 fueron 70 mil;⁵⁰ aproximadamente 27% de sus 259 mil 770 efectivos.⁵¹

⁴⁸ Guillén, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996, p. 141.

⁴⁹ Méndez Bahena, Benjamín, "Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México", Carrión Fernando y Dammert Manuel (Comps.), *Economía política de la seguridad ciudadana*, FLACSO, Quito, 2009.

⁵⁰ Reforma, 16/07/11:1 nacional.

⁵¹ http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=Mexico. Recuperado el 26 de julio de 2011.

En suma, en el tema de la seguridad ciudadana los municipios solo realizan la función de prevención, mediante las policías preventivas municipales, pero no la de investigación del delito, reservada al Ministerio Público que depende del ejecutivo estatal o federal, según el tipo de delito. Tampoco, poseen competencias para la aplicación de sanciones, pues esta es una atribución del poder judicial a nivel estatal o federal.⁵² Por ello, resulta indispensable examinar cuidadosamente los inconvenientes de la actual estructura institucional con 1661 diferentes cuerpos de policía, destacando los argumentos sobre la mejor forma de realizar gestión de la seguridad ciudadana en el territorio.

Desde la perspectiva de este trabajo, existen dos opciones de organización institucional que pueden cumplir con el objetivo de incrementar la eficiencia. La primera, es crear un solo cuerpo de policía preventiva en cada estado, en forma similar al Distrito Federal, transfiriendo progresivamente personal a la policía ministerial, pues el cambio institucional debe enfocarse a fortalecerla para atacar la impunidad, mientras la policía preventiva participa con mayor determinación en programas multiagencia de políticas sociales como el reordenamiento urbano en colonias y barrios de alta marginación. La nueva agencia, debe mantener una razonable independencia del poder ejecutivo e implantar mecanismos oportunos de información y participación ciudadana en el diseño de la actuación policíaca.

La segunda opción consiste en crear tanto a nivel subnacional como federal una sola corporación policíaca que integre las funciones de prevención e investigación. En ella, desaparecería la policía ministerial para formar un Departamento específico de investigación, de manera que en el mediano plazo exista una sola policía nacional y 32 estatales cuyo ámbito de acción seguiría siendo definido por la clasificación de los delitos en fuero federal y fuero común.

Empero existen al menos dos condiciones para que funcione sin autoritarismo y prepotencia. La primera es una profunda reforma o la desaparición del Ministerio Público, a partir de las propuestas existentes. Segunda, lo que no debe ocurrir es una fusión de facto.

⁵² Carrillo, Alejandro, "La situación en México. La Seguridad Pública en los Municipios y en las Delegaciones". En Carranza, Elías (coord.) Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI Editores-ILANUD, 1997, México, p. 409.

CONCLUSIONES

Para cumplir la tarea de garantizar la seguridad de la población, que el gobierno no puede eludir, el municipio representa el eslabón más débil. Ahí se reproducen y magnifican los problemas presupuestales, de escasa capacitación, corta duración de los gobiernos, ausencia del servicio civil de carrera y falta de competencias, entre otros, de la administración pública en México.

Por ello, es prudente examinar cuidadosamente los diferentes ángulos de este problema, así como las diferentes opciones que han planteado las instancias de gobierno, los partidos políticos, los académicos y consultores especializados.

Ningún actor ha propuesto que los gobiernos federal, estatal y municipal sean pasivos, e ignoren las crecientes demandas de la población. En este debate existen por lo menos cinco aspectos. El primero es, la delimitación de competencias, que incluye la redefinición de los delitos, contemplados en los códigos penales. Obviamente, el narcotráfico y delitos colaterales deben permanecer en el ámbito federal, fortaleciendo un cuerpo especializado para actuar en todo el territorio.

El segundo punto de debate se refiere a la existencia de policías preventivas en los municipios. Al margen de la evidente politización con que se aborda este tema, en algunos casos, ni siquiera la existencia de policías metropolitanas ha sido suficiente para impedir la ola de violencia. Pero, en otros, como el singular caso del Distrito Federal, la ausencia de corporaciones policíacas por cada delegación es una fortaleza desde la perspectiva de la gestión territorial, presupuestal, capacitación, necesidad de agrupamientos especiales de turismo, granaderos, de rescate, entre otros.⁵³ Es preciso debatir la conveniencia de prescindir de las corporaciones preventivas municipales que son las más débiles y vulnerables.

El tercer asunto se refiere a la necesaria, pero inacabada reforma penal en el nivel federal y estatal que, entre otros aspectos, independice al poder judicial del poder ejecutivo.

El cuarto, en la medida en que el trabajo desarrollado en las funciones de prevención e investigación del delito, impartición y administración de justicia, se complemente con políticas sociales de tipo transversal dirigidas a la marginación y la exclusión social, se estará enfocando la verdadera raíz del problema.

⁵³ Méndez Bahena, Benjamín, "Descentralizar o centralizar. El caso de la seguridad ciudadana en la ZMCM", En: Revista Mundo Siglo XXI, No. 5, Verano 2006, CIECAS, IPN, México, 2006.



El quinto, es una transformación de carácter general del sistema político, una Reforma del Estado, entre cuyos temas pueden mencionarse la división de poderes, sus facultades, la supervisión de sus actividades y los mecanismos de dimisión; la federación y las atribuciones de los gobiernos federal, estatales y municipales en los terrenos fiscal, político y regulatorio; una nueva constitución; el nombramiento, atribuciones y obligaciones de un jefe de gobierno, en vez de un presidente; el sistema de partidos políticos, su financiamiento, las candidaturas independientes y la reelección en el poder legislativo. Sin esta dimensión las otras transformaciones no funcionarán. La historia ha demostrado fehacientemente que algunas reformas naufragaron en el mar de la corrupción y la ineficiencia de las instituciones encargadas de aplicarlas.



“SEGURIDAD PÚBLICA E INSTITUCIÓN POLICIAL EN EL MUNICIPIO MEXICANO”

Marcos Pablo Moloeznik y Dante Haro Reyes¹

RESUMEN

En los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad municipal es responsable de garantizar la función de seguridad pública en su ámbito de competencia, mediante recursos normativos, financieros, materiales y, especialmente, humanos. Se trata de una política pública que, en el caso del municipio, tiene la particularidad de ser el primer rostro del Estado, ya que la policía municipal es la que se encuentra en contacto vivo, directo y permanente con la población a la que se debe. En contraste, los diagnósticos sobre la situación que guarda la institución policial en el municipio mexicano, reflejan la incapacidad municipal por cumplir con la misión constitucional de velar por la seguridad de la persona humana. Por lo que, a lo largo de este Capítulo, se intenta llevar a cabo un esfuerzo de síntesis en la materia, con el objeto de dotar de instrumentos e ideas que coadyuven al mejoramiento de la principal preocupación y demanda ciudadana: su seguridad.

BREVE INTRODUCCIÓN

La seguridad pública constituye un imperativo constitucional, a la vez que una política sectorial y una función pública responsabilidad del Estado, incluyendo al Municipio Libre. En este marco, se intenta someter a análisis tanto la seguridad como política pública en el ámbito municipal, como al policía municipal, a la sazón principal operador del sistema de seguridad pública.

¹ Profesores-Investigadores del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara e Investigadores Nacionales del Sistema Nacional de Investigadores. mmoloeznik@yahoo.es. dantejai@yahoo.com.



Para ello, se explora el marco normativo, a partir de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se discute el rol del Ayuntamiento en materia de seguridad pública y se analiza la institución policial en el municipio mexicano. Si bien la policía debe velar tanto por la prevención, como por la reacción, investigación y persecución del delito, a la luz de la naturaleza y alcances de los cuerpos de seguridad pública municipales, se sugiere concentrarse en funciones preventivas -incluyendo la sanción de las infracciones administrativas- y contribuyentes al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Lo cual trae aparejado apostar por el modelo de policía comunitaria, de proximidad o de aproximación como intangible, y ajustar perfiles de ingreso, contenidos del proceso de formación policial y perfiles de egreso al mismo.

En síntesis, se pretende -en pocas cuartillas- reflexionar sobre los aspectos estratégicos de un tema por demás complejo y controvertido, la seguridad pública e institución policial en el municipio mexicano.

SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

De conformidad con el artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una competencia concurrente o función a cargo de los tres órdenes de gobierno:²

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala <...>”.

Cabe destacar que la dimensión pública de la seguridad se centra en la persona humana y, por ello, se erige en una concepción ciudadano-céntrica; lo que se desprende del artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Carta Magna, que a la letra reza:³

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2011, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13/04/2011, el subrayado es nuestro; disponible en, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

³ Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30/11/2010, el subrayado es nuestro; disponible en, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.”

Si por un lado, los fines de la seguridad pública se corresponden con la preservación de la integridad física, el goce de sus derechos y libertades; por otro, se pone el acento en la salvaguarda del orden y la paz públicos.

LA SEGURIDAD COMO FUNCIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO

Para el logro de sus fines, el gobierno municipal desarrolla diversas actividades, las cuales se agrupan en funciones públicas, servicios públicos, obras públicas, y otras de interés público.⁴

El municipio constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los Estados;⁵ administra libremente su hacienda, la cual se forma con las contribuciones sobre bienes inmuebles, participaciones federales y pagos por servicios públicos otorgados a la comunidad.

El municipio presta funciones y servicios públicos municipales y demanda una descentralización que permita desempeñarlos eficazmente.⁶ En otras palabras, hace frente a las necesidades que demanda la comunidad municipal: en los servicios de agua potable; drenaje; alcantarillado; tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpieza, recolección, tratamiento y disposición final de residuos;

⁴ Véase Fernández Ruiz, Jorge, Los Servicios públicos municipales, en el municipio en México y el mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, Salvador Valencia Carmona (Coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, p. 60.

⁵ Ortega Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, México 2007, p. 67

⁶ El Federalismo, serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2006, p. 120.

mercado y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y su equipamiento; seguridad pública, policía municipal y tránsito, así como las demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, considerando su capacidad administrativa y financiera.⁷

Adicionalmente, el municipio celebra convenios con las entidades federativas para asumir la prestación de servicios públicos⁸ y la atención de funciones de la federación. De ahí que el municipio sea considerado como una persona jurídica colectiva y, en consecuencia, presenta los siguientes atributos:

1. Tiene una asociación de vecindad permanente.
2. Tiene personalidad jurídica, establecida en el artículo 115, la fracción II de la Ley Suprema de la Nación.
3. Tiene el nombre que lo identifica y distingue del resto de los municipios.
4. Tiene domicilio legal, establecido en su territorio, delimitado con sus límites y colindancias.
5. Tiene un patrimonio denominado hacienda municipal.
6. Tiene un régimen jurídico propio, derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Local.
7. Tiene por objeto ser una célula básica que forma el tejido político, administrativo y territorial de la entidad federativa a la que pertenece.
8. Tiene órganos de representación y administración, tales como el Ayuntamiento y el presidente municipal.
9. Tiene sus fines propios.

Ahora bien, una de las principales funciones del municipio es la seguridad pública, para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria, transcurra dentro de los causes del Estado de Derecho.

En tanto que, para preservar el derecho a la seguridad en el ámbito municipal, se suelen desarrollar como estrategias y líneas de acción:

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2011, artículo 115 fracción III, reformado el 23 de diciembre de 1999; en, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s>

⁸ De la Fuente Alonso, Alejandro, Municipio y servicios públicos, en el municipio en México y el mundo, Op. Cit., p. 687.

- El reclutamiento, selección, formación y profesionalización de policías encuadrados en los cuerpos de seguridad pública municipales.
- La prevención de las conductas delictivas y antisociales, con mecanismos que garanticen la convivencia social y familiar segura, en lugares públicos y en el entorno escolar y así disminuir la incidencia delictiva del municipio;
- El fortalecimiento de la cultura de la denuncia y la atención a víctimas del delito, así como el respeto y la protección a los derechos humanos de la población, por parte de los encargados de la seguridad pública municipal.
- El cumplimiento del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en la materia, dentro del territorio del municipio.
- El mantenimiento del orden y la paz pública así como el bienestar y la tranquilidad de la comunidad.

MARCO NORMATIVO

El Estado Mexicano es una Federación en tanto que está constituido por entidades federativas y autónomas y por el Distrito Federal; asimismo, dichos Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

En materia de seguridad pública, la Constitución General de la República busca salvaguardar los derechos de los habitantes, fundando sus acciones en la integridad y derechos de las personas, y consagra la función de la seguridad pública en su artículo 21 que establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública para la coordinación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno en la materia.

NIVEL FEDERAL

El marco normativo en el ámbito federal está estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; artículo 73, fracciones XXI y XXIII; artículo 115, fracción VII; y, artículo 123 del apartado B, fracción XIII.⁹

⁹ Última Reforma Diario Oficial de la Federación 13/04/2011, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consulta realizada el 10/04/2011.



Si atendemos el hecho de que cada orden de gobierno cumple funciones propias de gobernabilidad para con la ciudadanía que lo eligió, el ayuntamiento es o debería ser un poder político más de la federación, con facultad para tomar decisiones propias en beneficio de la ciudadanía municipal que representa.

A nivel federal debe considerarse también la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁰ que, en lo referente al municipio, dedica los artículos 1, 7, 22, 33, 39, 85, 88 y 109. Este ordenamiento jurídico, particularmente establece que las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en la propia Ley. A lo que se suma la coordinación para integrar el sistema, formular políticas integrales, programas y estrategias en materia de seguridad pública, regular los procedimientos de selección entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, cuya finalidad es el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El marco regulatorio del municipio en materia de seguridad pública se complementa con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹¹ en su artículo 30 bis., fracción XII; con el Código Penal Federal¹² y, con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 -2012,¹³ en especial, su eje rector *Estado de Derecho y Seguridad*.¹⁴ De la misma forma, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012¹⁵ y las reformas respectivas publicadas el 18 de Junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.¹⁶

Asimismo, el acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir. Se trata del SUBSEMUN, es decir, el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal, que integra una aportación financiera del Gobierno Federal específica para este rubro y que se formaliza mediante la firma de convenios de adhesión.

¹⁰ Vid Supra; disponible en, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>. Consulta realizada el 08/06/2011.

¹¹ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 17/06/2009.

¹² Texto Vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30/11/2010. Documento disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>, consultado el 27/04/2011.

¹³ Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Diario Oficial de la Federación 30/05/2007. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401.

¹⁴ La política del Presidente Felipe Calderón Hinojosa está definida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007) y la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (marzo de 2007), de los cuales se deriva el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 (Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 2008).

¹⁵ Secretaría de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, Lunes 23 de marzo de 2009.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación; disponible en, <http://www.dof.gob.mx/>.

Asimismo, el acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir. Se trata del SUBSEMUN, es decir, el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal, que integra una aportación financiera del Gobierno Federal específica para este rubro y que se formaliza mediante la firma de convenios de adhesión. Estos recursos están orientados a mejorar la Seguridad Pública en los municipios seleccionados y a iniciar la implantación del nuevo modelo de Policía a Nivel Nacional, mediante acciones dirigidas a lograr mayor eficiencia y efectividad en la prestación de la función de la Seguridad Pública a cargo de las corporaciones policiales. Este programa opera mediante una estrategia dividida en 4 ejes rectores: Profesionalización, Equipamiento e Infraestructura, Operación Policial y Tecnología y Telecomunicaciones.¹⁷

NIVEL ESTATAL

En el ámbito de cada entidad federativa, el marco jurídico de la seguridad pública en el municipio está fundamentado en:

- La Constitución Política de la Entidad Federativa de que se trate.
- La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de cada Estado de la Unión y del Distrito Federal, que establece las bases para la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos de seguridad pública del Estado y los municipios.
- La legislación penal y civil, que regula las actividades de los particulares en la esfera de competencias del Estado, o bien aquellas que no estén reguladas por la legislación federal.
- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Entidad Federativa en cuestión.
- El apartado seguridad pública del Plan Estatal de Desarrollo Estatal.
- El Programa sectorial en materia de seguridad pública.
- Los programas y disposiciones administrativas del Estado para atender a los municipios en caso de emergencia.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Nuño Sepúlveda, José Ángel, Comentarios y reflexiones sobre las variables y criterios de distribución del SUBSEMUN, 2010, en: <http://www.indetec.gob.mx/News/files/NOTA%20WEB-SUBSEMUN-%20JANS.pdf>. Documento consultado el 01/06/2010. También, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), SUBSEMUN 2011; disponible en, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_en_los_Municipios Consultado el 29/04/2011.



NIVEL MUNICIPAL

Tratándose del municipio, básicamente no debe soslayarse:

- El Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio que corresponda.
- La Ley Orgánica Municipal, que establece los principios de organización de las dependencias del Ayuntamiento y que otorga las garantías mínimas a la población, así como la atribución de proporcionar la función de seguridad pública en su ámbito territorial o jurisdicción.
- El Bando de Policía y Buen Gobierno, que define las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de sus acciones; al tiempo que señala las condiciones a desarrollar por los particulares en el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Establece los órganos encargados de los servicios públicos y de las funciones administrativas, entre las que se encuentra la Dirección General de Seguridad Pública Municipal. Las atribuciones de dicha dirección, así como las facultades y obligaciones de su titular serán establecidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal. El Bando Municipal también puede establecer lo relativo a las prohibiciones, infracciones y respectivas sanciones, dentro del ámbito municipal, y disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar dichas faltas e infracciones, que pueden ser los Juzgados Calificadores.
- El Reglamento de Seguridad Pública, ordenamiento reglamentario que complementa al Bando Municipal, destacando las garantías de la población y las atribuciones del Ayuntamiento para regular el orden público, así como la estructuración del órgano encargado de la seguridad pública, sus atribuciones y, en general, la forma en la que operará.
- El Reglamento de la Administración Municipal, en el que se fijan las atribuciones de la Dirección General de Seguridad Pública del Municipio, así como los requisitos para ser titular de la misma y las facultades y obligaciones de dicho titular.

- El Reglamento Interior de la Policía Municipal, que establece las atribuciones, divisiones, jerarquías el cuerpo de Policía y principios generales de operación y disciplina entre sus miembros.
- Otras Disposiciones Administrativas, que determinan las bases para la organización de los Juzgados Calificadores y el Centro de Detención Municipal (Cárcel Municipal). El número y tamaño de los órganos encargados de la seguridad pública municipal deben variar en cada municipio, de acuerdo a las necesidades y recursos de cada uno de ellos.
- El Plan Municipal de Desarrollo de la Administración Municipal en turno.

BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO¹⁸

Tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, el Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.

El Bando de Policía y Buen Gobierno se erige así en el principal reglamento para el gobierno municipal; y el mismo debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

Además, este ordenamiento, otorga a la Contraloría Municipal la capacidad de evaluar y establecer un control en la operación de gobierno, al tiempo que define las responsabilidades de los servidores públicos.

De manera general, los aspectos que todo Bando de Policía y Buen Gobierno debe contemplar son los siguientes:

¹⁸ Véase Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal Introducción al Gobierno y Administración Municipal, diciembre 2004, México, D.F., Tomo 2: El Marco Jurídico y la Facultad reglamentaria de los Municipios, Tomo 8: Servicios Públicos Municipales y la protección del patrimonio cultural; documentos disponibles para realizar consultas en la página web: http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf



1. Disposiciones generales. objetivos y fines del municipio.
2. Integración del territorio municipal, división política y autoridades auxiliares.
3. Población municipal. Habitantes, vecinos y ciudadanos del municipio, sus derechos y obligaciones, causas de la pérdida de la vecindad.
4. Gobierno y administración municipal. Autoridades municipales, órganos administrativos, atribuciones y funciones.
5. Hacienda Municipal. Atribuciones y obligaciones del municipio, derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes, lineamientos técnicos y formas de participación comunitaria.
6. Desarrollo Urbano y obras públicas. Atribuciones y obligaciones del municipio, derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos y formas de participación comunitaria.
7. Protección ecológica. Disposiciones generales para la prevención y control de la contaminación ambiental, disposiciones para la descarga de aguas residuales y desechos sólidos, medidas para la conservación de la flora y fauna silvestre, así como lineamientos y acciones para la restauración y establecimiento de reservas ecológicas.
8. Servicios Públicos Municipales. Definición e identificación, formas de administración, derechos y obligaciones de los usuarios. Disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines.
9. Actividades de los Particulares. Disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios. Disposiciones para el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios de materiales inflamables y explosivos. Normas para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento. Disposiciones para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos públicos. Normas sobre espectáculos públicos permitidos y juegos prohibidos por la ley.
10. El Bienestar Social. Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio. Disposiciones para la conservación de la salud pública. Tareas y acciones de asistencia social. Normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos.

11. El Orden y la Seguridad Pública. Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo. Obligaciones y funciones de la Policía Preventiva Municipal. Normas para el tránsito de personas y vehículos en la vía pública. Normas de seguridad contra incendios. Integración y funcionamiento del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública. Normas para la realización de manifestaciones públicas.
12. Infracciones y sanciones. Determinación de las faltas e infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno. Determinación y normas para la aplicación de sanciones. Los capítulos del *Bando de Policía y Buen Gobierno* pueden ser los anteriores, o bien aquéllos que surjan de las condiciones y necesidades específicas de cada municipio. El Bando de Policía y Buen Gobierno tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.

EL ROL DEL AYUNTAMIENTO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

Tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, una de las principales atribuciones del municipio es la de prestar la función de seguridad pública para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho. Para ello, la autoridad municipal debe organizar y proveer de medios a las dependencias que tienen a su cargo las funciones de policía, seguridad, vialidad y asistencia a la población en situaciones de emergencia.

La seguridad pública constituye una función básica del Estado, forma parte esencial del bienestar de una sociedad y las autoridades municipales alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos; el municipio debería concentrarse en identificar y enfrentar las causas que generen la comisión de delitos y las conductas antisociales y debe desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

Paralelamente, la autoridad municipal debe realizar acciones para garantizar la tranquilidad y orden público, paz social y protección de la vida e integridad física de las personas, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación



ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad.

Además, el Ayuntamiento deberá regular el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales, y los reglamentos vigentes en la materia dentro del municipio.

En el caso de las zonas metropolitanas y con base en el último párrafo del artículo 115, fracción III constitucional, los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de dicha función pública.

Recapitulando, la seguridad pública en los municipios se orienta principalmente a:

- Proteger a la ciudadanía.
- Garantizar el cumplimiento de los Bandos, Reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en la materia, dentro del territorio del Municipio. De igual forma, en el caso de algunas leyes federales y estatales, el Ayuntamiento tiene el carácter de autoridad auxiliar, por lo que sus cuerpos de seguridad pública coadyuvan al cumplimiento de dichas leyes. La principal función de la policía, es la de mantener el orden y la paz pública, así como el bienestar y tranquilidad de la comunidad.
- Otorgar protección de los bienes, recursos materiales y medio ambiente del municipio.
- Dar vigilancia de la circulación de vehículos y peatones en el municipio, en coordinación con la Policía Estatal.
- Participar en la prevención de la comisión de acciones que contravengan disposiciones jurídicas aplicables al Municipio y que sean constitutivas de delitos o infracciones.
- Guardar el orden público dentro del territorio del municipio.
- Sancionar a los individuos que contravengan las disposiciones administrativas aplicables dentro del municipio.
- Detener a los infractores del Bando Municipal de Policía y buen Gobierno así como a la detención en flagrancia de presuntos delincuentes para presentarlos ante el Ministerio Público. acciones para la prevención del delito, dirigidas a la ciudadanía en general.

- La orientación a la ciudadanía en cuanto al cumplimiento de normas y disposición que rigen en el municipio.
- Fomentar la cultura de la denuncia ciudadana.
- Coordinarse con la Policía de otros municipios, con las Policías Estatal y Federal, a efecto de llevar a cabo operativos conjuntos en todo el municipio.
- Auxiliar a las autoridades Estatales y Federales competentes, en la investigación y persecución de los delitos.
- Realizar la coordinación con Instituciones Educativas con la finalidad de efectuar pláticas en materia de prevención del delito, tanto a los alumnos como a padres de familia y personal docente.
- Fomentar y coadyuvar con los Delegados Municipales acciones para la prevención del delito, dirigidas a la ciudadanía en general.

Mientras que, entre las atribuciones que tiene encomendadas el Ayuntamiento vale la pena citar las que siguen:

- Reglamentar todo lo relativo a la Seguridad Pública Municipal en concordancia a la Constitución Federal y a las Leyes Federales y Estatales relativas.
- Organizar a la policía municipal, designando las jefaturas y atribuciones correspondientes, de acuerdo con la legislación y reglamentación vigentes.
- Dotar a la policía y órganos auxiliares de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía y apoyo a la administración de justicia municipal.
- Seleccionar y capacitar a los miembros que conforman la policía municipal.
- Administrar y mantener en operación los Centros de Detención Municipales.
- Organizar el juzgado calificador municipal, en coordinación con las autoridades judiciales de la entidad.

El Presidente Municipal, como ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, es quien deberá encargarse de que los objetivos de la seguridad pública municipal y las atribuciones del Ayuntamiento en dicha materia sean cumplidas. El Presidente Municipal¹⁹ es quien designa a los titulares de los órganos encargados de la seguridad pública municipal y quien dispone de éstos para asegurar el pleno disfrute de las garantías individuales y los derechos humanos de la población, la conservación del orden y la tranquilidad pública.

INSTITUCIÓN POLICIAL EN EL MUNICIPIO MEXICANO

Mientras que, en virtud del artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,²⁰ se identifica a los siguientes operadores de la seguridad pública:

“La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley”.

NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL Y MARCO DE ACTUACIÓN

En el caso del Municipio Libre, la policía se erige en el principal operador de su sistema de seguridad pública: institución social, considerada una de las formas más antiguas de autoprotección social y el principal modo de expresión de la autoridad, tradicionalmente encargada de la aplicación de leyes y del mantenimiento del orden público; osea, responsable de velar por la seguridad pública -ante todo, mediante la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas- y el goce de los derechos de la población.²¹

Para el cumplimiento de estos objetivos, el conjunto de leyes y reglamentos que regulan el ámbito municipal son el fundamento de actuación de la policía, cuyos efectivos sólo podrán llevar a cabo aquellas acciones que establezcan las leyes federales y estatales, así como los reglamentos vigentes en el propio municipio.

¹⁹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 115, fracción VII que La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Ver: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

²⁰ Op.Cit., el subrayado es nuestro; en, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

²¹ Se recomienda, ver; Rico, José María (compilador), *Policía y Sociedad Democrática*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.

Por su parte, el artículo 21 consitucional, plasma un minicódigo de actuación policial, al que deben ajustarse los integrantes de toda corporación:²²

“La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución <...>”.

Dicho en otros términos, bajo un Estado democrático de Derecho, se establecen principios de actuación policial que imponen límites al uso legítimo de la fuerza. En general, existe la obligatoriedad de respetar la legalidad y proteger la dignidad y los derechos humanos, en especial el derecho a la vida;²³ y es, a partir de ambos pilares, que se fijan estándares sobre la fuerza física y la utilización de armas de fuego en el ámbito de la seguridad pública.

Por su parte, en una obra clásica, el tratadista estadounidense Bittner afirma que el quid del papel de la policía es la capacidad para usar la fuerza;²⁴ sin embargo, en una democracia esta autoridad está sujeta a grandes límites y una forma de medir el éxito de las operaciones policiales es el hecho de que no tenga que recurrir al uso de la fuerza (ver, Scotland Yard; en, Anexo). Esta opinión de que la policía debe volverse experta en terminar el trabajo evitando el uso de la fuerza encuentra su mejor y más sofisticada expresión en los elaborados protocolos creados para resolver situaciones de rescate de rehenes.²⁵

En síntesis, aquellas situaciones en que las fuerzas policiales se vean forzadas a recurrir al uso de la fuerza, y especialmente, al uso letal deliberado de armas de fuego, deben limitarse estrictamente a casos de circunstancias excepcionales.

Pero, más allá del marco normativo, conviene destacar que la calidad de la aplicación de la ley depende, en última instancia, de los recursos humanos disponibles. Los ordenamientos jurídicos ofrecen -como mucho- una orientación, pero nunca una solución concreta que siempre depende del policía. Por tanto, son las aptitudes de este operador del sistema de seguridad pública, las que determinan la calidad de sus actuaciones frente a una situación particular de aplicación de la ley.

²² Ver; nota a pie de página número 17.

²³El derecho de todo individuo a la vida es proclamado en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 6.1 y 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros instrumentos jurídicos internacionales. De ahí que las instituciones policiales deben otorgar la mayor prioridad a la protección del derecho a la vida de todas las personas, haciendo todo lo posible para evitar la privación deliberada de la vida y perseguir a los responsables de la muerte (violenta) de un congénere.

²⁴ Ver; Bittner Egon, *The Functions of the Police in Modern Society*, National Institute of Mental Health, Rockville, Md., 1970.

²⁵ Fyfe, James J., Greene, Jack R., Walsh, William F., Wilson, O.W. y McLaren Clinton, Roy, *Administración de la Policía*, McGraw-Hill. Quinta edición, México, D.F., 1997, página 544.



De igual forma, la Carta Magna mexicana determina la naturaleza de los cuerpos de seguridad pública:²⁶

“Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública <...>”

En cuanto al papel de la policía, puede definirse como de verdadera función social, al enfatizarse el aspecto preventivo de su misión; lo que suele contrastar con el modelo punitivo-reactivo que domina el escenario nacional.

La institución policial en el orden municipal integra un sistema de seguridad pública, que comprende los órganos, recursos humanos y administrativos del Municipio que tienen funciones policiales y de auxilio a la población, que se organizan para la vigilancia, prevención de delitos, sanción de infracciones y protección de la paz y tranquilidad pública del territorio y localidades municipales. Los componentes de este sistema de seguridad pública municipal son:

- La Dirección General de Seguridad Pública
- La Policía Municipal
- Los Juzgados Calificadores
- Los Centros de Detención Municipales (mal llamadas cárceles municipales)
- Los Órganos de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública

El órgano responsable de la seguridad pública municipal es la Dirección General del mismo nombre que depende del Ayuntamiento y, específicamente se encuentra bajo las órdenes del Presidente Municipal. Para la prestación de la función de seguridad pública, el Municipio cuenta con la Policía Municipal, la cual realiza funciones de agrupamientos, dirección, disciplina e instrucción de órdenes y movilización de los efectivos encuadrados, y está investida de la capacidad que le otorgan la leyes para tomar decisiones que contribuyan a resolver las situaciones de vigilancia y atención de casos de emergencia que se presenten en el ámbito municipal.

²⁶ Artículo 21 constitucional, el subrayado es nuestro; Vid Supra.

POLICÍA Y DELINCUENCIA²⁷

a) En la moderna sociedad urbana, la policía no se ocupa sólo ni fundamentalmente del delito; se trata de la creencia, muy extendida, que la policía tiene como único cometido la reacción y la prevención del delito. Por el contrario, gran parte de la actividad efectiva de la policía no guarda relación alguna con hechos formalmente ilegales; esto es, solo una muy pequeña parte de la actuación policial -y del tiempo invertido por ella- versa “ratione materiae” sobre asuntos delictivos.

En la actual sociedad, cada vez son más las prestaciones que la policía lleva a cabo a favor del ciudadano y de la comunidad, sin conexión próxima ni remota con el crimen, con su sanción o su prevención. Incluso, todo parece indicar que la actividad policial cotidiana es más monótona y rutinaria que dinámica o fascinante. En general, la intervención policial suele producirse a requerimiento expreso del ciudadano, lo que significa que éste, y no la policía, es quien detecta la comisión del delito, detenta la iniciativa, moviliza y reclama la presencia de la autoridad.

También, en la mayoría de los casos, el presunto infractor o sospechoso se halla ausente del lugar de los hechos, cuando arriba el agente o la autoridad.

b) El crimen como problema “comunitario”, implica que -en rigor- el delito no sólo interesa al sistema de justicia penal, o que sea incumbencia exclusiva de éste. El delito constituye un problema “comunitario”, de todos, y no de la policía, de la justicia, de la administración penitenciaria. Una sociedad que se desentienda del problema criminal, sin hacer examen de conciencia y comprometerse con el mismo, incurriría en un alarde inútil de cinismo y falta de solidaridad.

De ahí que valga detenerse en la forma en que, de manera desagregada, podría orientarse la labor policial en diversos segmentos que pueden presentar los conflictos sociales, desde el problema incipiente entre vecinos o familiares hasta manifestaciones del crimen organizado; directrices generales bosquejadas en la siguiente tabla:

²⁷ García-Pablos de Molina, Antonio, *Policía y criminalidad en el Estado de Derecho*; en, Dirección General de la Policía, “Policía y Sociedad”, I Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, Santander, 1989, p. 56 y 57.

Directrices que deben orientar la labor policial en diversos segmentos de los conflictos sociales abordados por el sistema penal

Delitos menores o conflictos sociales incipientes	Delitos no intencionales de alta incidencia	Crimen organizado	Delitos violentos
<ul style="list-style-type: none"> -Policía capacitada en acciones de proximidad -Seguimiento de acuerdos -Apoyo a la ciudadanía -Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> -Inteligencia policial, mapeo delictivo -Patrullaje, rondines, operativos, prevención y difusión con base en investigación -Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> -Inteligencia policial y anticipación -Capacidad de reacción inmediata -Grupos de elite -Especialización 	<ul style="list-style-type: none"> -Resguardo profesional de la escena del crimen -Pesquisas preliminares para la investigación -Capacidad de reacción inmediata -Intervención en crisis

Fuente: Zepeda Lecuona, Guillermo, Reporte La Policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal, México, D.F.: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). 2010, p. 17 y 18.

Por otra parte, la función policial suscita tres problemas que se presentan a continuación:²⁸

- Uno, político-conceptual, la definición o diseño de su contenido, del rol de la policía en una sociedad plural y democrática.
- Dos, cuestión operativa, cómo instrumentar dicho modelo, seleccionando, dotando y formando a los candidatos idóneos para cumplir las funciones confiadas.
- Tres, aspecto psicosocial, comunicativo, establecer mecanismos que hagan posible una relación fluida y positiva entre la policía y la sociedad, y generen actitudes favorables, clima de recíproca confianza y colaboración mutua.

POLICÍA DE “PROXIMIDAD” COMO INTANGIBLE

Por ello, los modelos policiales más exitosos en el orden municipal suelen jerarquizar los componentes cualitativos, en especial los factores no materiales o intangibles.²⁹ Así, de Rover destaca que, tradicionalmente:³⁰

²⁸ Ibidem, página 71.

²⁹ Ver; Moloeznik, Marcos Pablo, Manual de sistemas comparados de policía, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 2010, páginas 216-224.

³⁰ De Rover, Ceas, Servir y proteger (Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad), Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1999, páginas 149 y 150.

“En cuanto a la organización de los organismos para la aplicación de la ley, es generalmente cierto que la mayoría son de tipo estrictamente jerárquicos y de sistema cerrado. Con frecuencia, su estructura y su sistema de rangos se acercan a los militares. Las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley suelen funcionar de conformidad con una rígida cadena de mando, en que los poderes y autoridades están estrictamente separados, y la mayoría de los procesos decisorios son verticales. La capacidad de este tipo de organizaciones para responder a estímulos exteriores se limita a modelos de respuesta “reactivos”, con poca o ninguna capacidad de previsión “proactiva” de los acontecimientos coexistentes y futuros, fuera del propio sistema. Las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley con sistema cerrado tendrán siempre dificultades para determinar las carencias, necesidades y expectativas del público”.

EL MISMO AUTOR, RECONOCE QUE:³¹

“El cambio paulatino de las organizaciones de sistema cerrado hacia un sistema más abierto en el ámbito de la aplicación de la ley es bastante reciente. La “política comunitaria” se ha convertido en una divisa reconocida, pues enfatiza la descentralización de las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley, la “desespecialización” de funciones específicas de aplicación de la ley y la supresión de muchos niveles funcionales en la estructura para hacer cumplir la ley. El objetivo de la “política comunitaria” es (re)crear el acercamiento y el entendimiento mutuo entre la población y su organismo encargado de hacer cumplir la ley, partiendo del principio fundamental de que la aplicación de la ley es una responsabilidad compartida entre los organismos estatales y los miembros de la sociedad, y no sólo de la organización encargada de velar por el cumplimiento de la ley.

En la mayoría de los países desarrollados (Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea), se están aplicando -en el ámbito municipal- desde la década de 1970, con resultados satisfactorios, nuevos enfoques y modelos en materia policial y de prevención del delito; tales son los casos del modelo de policía de proximidad (o de orientación comunitaria) y de los enfoques preventivos “*situacional*” y “*social*”. Ambos casos implican, además, la participación conjunta y coordinada de las instituciones estatales involucradas en la problemática y de la sociedad civil.

En Estados Unidos, a finales de la década de 1970 del siglo pasado, el modelo de “policía de proximidad” se experimentó por primera vez como consecuencia del escaso éxito de los métodos tradicionales de prevención y del modelo policial “profesional”, para abordar los fenómenos de la delincuencia y de las minorías étnicas; y, durante la década de 1980, debido al incremento de los hechos de violencia, de la venta y el consumo de drogas y estupefacientes, de los llamados “delitos en la calle” y de los

³¹ Ibidem, página 150.



actos de incivilidad o conductas antisociales (*disorders*). En rigor, no se trata de un nuevo concepto, sino más bien de la recuperación del modelo desarrollado hace más de un siglo y medio por sir Robert Peel y puesto en práctica por la policía metropolitana de Londres.³²

A la luz del éxito obtenido, este modelo se extendió rápidamente a Canadá y Europa (para hacer frente a la “pequeña” y “mediana” delincuencia), y se completó con nuevos enfoques en materia de prevención de la criminalidad y la incorporación de la comunidad en la elaboración y ejecución de políticas públicas en este campo.

En tanto que, su razón de ser, se desprende de los objetivos perseguidos, a saber:³³

Objetivo general:

- Mejorar la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos y favorecer una mayor cohesión y solidaridad sociales.

Objetivos específicos:

- Identificar los problemas de la comunidad, en particular en materia de criminalidad y orden público, y propiciar soluciones sostenibles para éstos, recurriendo al enfoque “resolución de problemas”.
- Disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad que la ciudadanía tiene frente a éstas. Incrementar el nivel de satisfacción de la ciudadanía ante la intervención policial (y del sistema penal)
- Favorecer la participación activa de la comunidad en la “producción” de seguridad.
- Contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana.
- Valorar al personal policial.
- Mejorar los mecanismos de control “internos, externos” sobre la actuación policial.
- Ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.

³² Rico, José María, Justicia penal y transición democrática en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1997 p. 107. Ver; Anexo.

³³ Rico, José María y Chinchilla, Laura, Seguridad ciudadana en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 2002, p. 44 y 45.

Mientras que, en lo referente a las principales características de la “policía de proximidad”, vale la pena citar:³⁴

- Cambios importantes en la organización policial, que se traducen sobre todo en el énfasis puesto en la descentralización operativa y la delegación de responsabilidades, así como en el patrullaje (a pie, en bicicleta o en moto) del barrio.
- La ampliación del mandato policial tradicional, que ya no se limita a las clásicas funciones de prevención y represión de la criminalidad y al mantenimiento del orden, sino que abarca la resolución de otros problemas comunitarios.
- La selección y capacitación del personal policial, que debe ser más un gestor social que un agente encargado de las clásicas funciones policiales.
- Una intervención proactiva más que reactiva, con más énfasis en las causas que en las consecuencias del delito.
- Un mayor acercamiento a la comunidad, con la finalidad de dar una respuesta personalizada a los ciudadanos.
Una amplia y activa participación de la comunidad en la identificación y resolución de sus principales problemas (incluida la criminalidad).
- El establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general.
- La inserción de la acción policial en las políticas locales de desarrollo social.
- La obligación de rendir cuentas, tanto a las autoridades, como a la comunidad.

³⁴ Ibidem

SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPALES

En contraste, diversos estudios y diagnósticos sobre la institución policial en el municipio mexicano, ponen de relieve un conjunto de condiciones adversas que lejos están de garantizar el cumplimiento de la función de seguridad pública en ese ámbito competencial.³⁵

ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES LOCALES DE MÉXICO, A.C. (AALMAC)³⁶

Acepta grandes limitaciones y deficiencias en muchas corporaciones policíacas municipales debido, en gran medida, a la escasez de recursos, perfiles policiales inadecuados y corrupción; no obstante, al mismo tiempo reconoce también la existencia de casos exitosos de programas de seguridad pública que han hecho a diversos municipios merecedores de reconocimientos.

Destaca que cualquier acuerdo para transformar y mejorar la función policial, debe partir del reconocimiento de la diversidad municipal, ya que de los 2,439 municipios, 84% (2,079) cuentan con una población menor a 50 mil habitantes, donde viven más de 26 millones de personas, casi 25% del total de la población.

En cambio, 376 municipios –incluidas las delegaciones del Distrito Federal– concentran 75% de los ciudadanos; esto es, más de 77 millones de personas.

Tampoco debe soslayarse que existen 418 municipios de usos y costumbres (Oaxaca), además de los urbanos, semiurbanos, rurales, semirurales, indígenas y con diversas vocaciones, tales como turísticos, agrícolas, ganaderos, fronterizos, costeros, entre otros, y ningún Estado o región presenta la misma realidad.

En la actualidad, el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) sólo beneficia a 206 municipios y delegaciones de México, D.F., donde vive 63% de la población.

³⁵ Entre las más recientes investigaciones sobre la policía municipal en México, destaca el esfuerzo coordinado por el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego (California), denominado Justiciabarómetro, y cuyos productos más importantes son los dos que siguen: 1) María Eugenia Suárez de Garay, Marcos Pablo Moloeznik y David Shirk (Coordinadores), "Justiciabarómetro" (Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara), Universidad de Guadalajara/ITESO/University of San Diego, Guadalajara, 2010, 293 páginas; así como, 2) María Eugenia Suárez de Garay, David A. Shirk y Marcos Pablo Moloeznik, Justiciabarómetro – Reporte Global "Diagnóstico Integral de la Policía Municipal Preventiva de Juárez" (Estructura, Organización y Cultura Policial), El Colegio de Chihuahua, CONAVIM (SEGOB), University of San Diego, 2010.

³⁶ Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), con la presidencia en turno de la Conferencia Nacional de Municipios de México, A.C. (CONAMM), Propuestas sobre la iniciativa Presidencial y de CONAGO de reforma constitucional que impulse un nuevo modelo policial, basado en 32 policías estatales con un mando único. Consulta el 10/06/2011; disponible en, http://www.aalmac.org.mx/Documentos/primer_pagina/10-febrero-2011.html.

De los tres ámbitos de gobierno, la policía municipal es la más próxima al ciudadano para brindarle seguridad, además de conocer mejor la realidad de la ciudad y su población. Asimismo, los Gobiernos Municipales tienen responsabilidades y atribuciones para garantizar el cumplimiento de las leyes y ordenamientos cívicos establecidos en los Bandos y Reglamentos Municipales, con cuerpos de policía orientados exclusivamente a tareas preventivas, disuasivas y de contribución a la legalidad y el orden ciudadano, mientras que corresponde a los Estados y a la Federación la prevención, investigación y persecución de delitos mayores, ya que el artículo 115 constitucional no faculta al municipio para combatir a la delincuencia organizada.

Por otra parte, no existen definiciones claras sobre los objetivos de las corporaciones, y los ascensos y remuneraciones no están vinculados al desempeño de sus funciones. En muchas ocasiones, la policía actúa bajo condiciones de alta vulnerabilidad: hacia el interior de las instituciones no se conoce y, por lo tanto, no se aplica la normatividad propia de su actividad; no existen condiciones adecuadas para su defensa jurídica y de protección de su integridad física y vida; ni se percibe que exista trabajo de equipo y mucho menos solidaridad y cooperación entre las distintas corporaciones³⁷. De acuerdo con datos difundidos por el entonces Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), Roberto Campa Cifrián, las policías estatales y municipales tienen los siguientes rasgos sociodemográficos:

- Cuentan con un nivel de escolaridad promedio de secundaria: 42% tiene secundaria completa; 4% secundaria incompleta; 10.7% primaria completa; 3.2% primaria incompleta; y 1% sin escolaridad.
- Tienen un promedio de edad en el rango de entre 31 y 42 años, aunque tratándose de los policías de base, entre 18 y 80 años; y, en el caso de los mandos policiales, entre 27 y 65 años.
- Casi 50% de los mandos requiere apoyo psicológico, puesto que para desempeñar adecuadamente su función requieren de técnicas para el manejo del estrés y control de impulsos.
- 26% de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior.

³⁷ Arellano Trejo, Efrén, Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma, Documento de Trabajo número 58, octubre de 2008, Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, p. 7.



- 71% de todos los evaluados tienen algún padecimiento que afecta su salud. La mayoría se trata de obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales.³⁸
- Casi 40% del personal encuadrado cuenta con menos de 10 años de antigüedad en la corporación y sólo 43% de los mandos tiene afinidad al puesto que desempeña.

El rezago educativo de la policía mexicana se hace más evidente si se observa el esfuerzo sostenido en terceros países por mejorar los niveles de escolaridad. Por ejemplo, en Gran Bretaña, por lo menos la mitad de quienes están en posición de mando policial tienen un título universitario. En Estados Unidos, la educación promedio del funcionario policial subió considerablemente en veinte años: en 1969 el promedio de años de estudio llegaba a la secundaria, en 1990 alcanzó dos años de estudios universitarios. En el caso de Carabineros de Chile, el oficial de policía estudia tres años; en tanto que, aquellos que ascienden a la jerarquía de coronel, deben pasar por un curso adicional de dos años en el Instituto Superior de Carabineros. En Japón se admite a graduados universitarios que después de un año de entrenamiento en la Escuela de Policía pasan a ocupar puestos de importancia y mando, especialmente en tareas de planificación y administración.

Secretaría de Seguridad Pública Federal y Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)⁴⁰

De acuerdo con un estudio de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, del que se desprende la recomendación de hacer desaparecer a las policías del ámbito municipal que no cumplan con los lineamientos básicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), para integrarse en las estatales, destacan los siguientes problemas de carácter estructural de las policías municipales preventivas:

- Diseño institucional que responde a la atención a las faltas cívicas, y deja de lado el combate a las etapas primarias o más tempranas de la delincuencia a nivel local, lo que propicia la evolución de la criminalidad con la generación de cuadros delictivos más violentos.

³⁸ Campa Cifrián, Roberto, sin título, en Memoria del simposium internacional sobre seguridad pública, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, D.F., abril de 2008, pp. 68-70.

³⁹ Fruhling, Hugo, "Modernización de la policía", presentado al Foro "Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano" organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, San Salvador, 2 a 4 de junio de 1998, disponible en www.idbdocs.iadb.org (fecha de consulta: 23/04/2011).

⁴⁰ Ver, Secretaría de Seguridad Pública Federal, "Nuevo modelo policial federal", México, D.F., 2010, pp. 4, 8 y 13; así como, Secretaría de Gobernación, "Nuevo modelo policial de mando único estatal", México, D.F., 6 de octubre de 2010, pp. 2 y 5.

- Dispersión y pésima distribución y cobertura, puesto que solo 12 de las 32 entidades federativas tienen cuerpos policiales en todos sus municipios, en contraste con más de 400 municipios que carecen de una corporación de seguridad pública propia, mientras que casi 90% de los que sí tienen policía disponen de menos de 100 elementos. Adicionalmente, más de la mitad de los 2,022 cuerpos de seguridad pública municipales, cuenta con un máximo de 20 agentes, mientras las 25 corporaciones más importantes concentran 26% del estado de fuerza.

- Déficit de profesionalización y bajo nivel de escolaridad promedio, al acreditar menos de 10 años de formación académica.

- Marcado rezago en materia de capacitación, con programas de estudio caracterizados por la ausencia de criterios homologados a nivel nacional, en términos de perfiles, funciones y jerarquías.

- Policías viejos frente a una población joven, ya que la mitad de los uniformados municipales tiene más de 35 años de edad promedio, en un país donde 60% de las personas procesadas penalmente se encuentran en un rango de edad comprendido entre los 18 y 28 años.

- Elevada vulnerabilidad ante la corrupción y cooptación de la delincuencia organizada, por percibir la masa de los efectivos encuadrados (60.9%) un ingreso máximo de 4,000 pesos mensuales, cantidad que resulta a todas luces insuficiente para sostener una calidad de vida aceptable.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS FINALES

En el caso mexicano, la institución policial no guarda correspondencia con los innegables avances en la dimensión política; su reforma y modernización constituyen, a la fecha, una asignatura pendiente. El desempeño cotidiano del policía (eficiencia y eficacia, resultados organizacionales) y su criterio (o la ausencia del mismo) de actuación y uso de la fuerza, son un reflejo del abandono crónico -por parte del Estado- de esta institución básica.

Hasta el momento, las políticas, estrategias y líneas de acción de los tres órdenes de gobierno en materia policial, hacen hincapié en los factores cuantitativos (componentes relativamente fáciles de mensurar) en detrimento de los intangibles



(factores cualitativos), por lo que ni siquiera se concibe una *filosofía* de base para determinar los valores y principios que han de regir a los cuerpos de seguridad pública⁴¹.

- En primer lugar, se debería concebir y diseñar una política pública municipal en materia de seguridad pública que haga hincapié en cultivar las relaciones públicas y la satisfacción de las necesidades de la población, a partir de la integración de un verdadero Consejo Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, constituido por líderes naturales, barriales y vecinales, sensibles a la problemática de la seguridad y la violencia.
- En segundo lugar, una política sectorial de estas características implicarían realizar, periódicamente, encuestas para estimar los delitos no denunciados (cifra negra) e identificar las zonas y lugares de su comisión; estos insumos permitirían desarrollar estudios sobre las causas de la comisión de delitos y conductas antisociales, mediante el apoyo de instituciones de educación superior.
- En tercer lugar, deberíamos preguntarnos, ¿qué tipo de policía queremos en el ámbito municipal?; o, lo que es lo mismo, por el modelo policial. A partir del mismo y bajo un liderazgo civil democrático,⁴² se deberían fijar los perfiles de ingreso, contenidos de los procesos formativos y perfiles de egreso de las Academias de Seguridad Pública, bajo estándares y procesos de certificación internacionales.
- En cuarto lugar, más allá de los procesos de control de confianza y las purgas o depuraciones, la retención del personal encuadrado debería erigirse en un asunto de carácter estratégico (seguridad y estabilidad laboral, como pilar de la carrera policial); y, para ello, la gestión de los recursos humanos debería centrarse en incentivos que apunten a la dignificación de la labor policial.
- Finalmente, en quinto lugar, la deontología policial, exigiría el trato educado y respetuoso con el ciudadano, esquemas de patrullaje a pie tierra, así como el dominio y utilización de armas no letales y recurrir a las de fuego como último recurso, a partir de la dosificación del uso de la fuerza mediante manuales de procedimientos y protocolos de actuación.

⁴¹ Rico, José María y Chinchilla, Laura, Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas, Instituto de Defensa Legal/Open Society Institute, Lima, 2006, pp. 46-51.

⁴² Dammert, Lucía (Coordinadora), Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), Santiago de Chile, 2007, pp. 142-143.

En conclusión, se buscaría lograr el cumplimiento de los objetivos del municipio libre en materia de seguridad pública, con la canalización de las energías sociales y el escrupuloso respeto de los derechos humanos.

Anexo

Principios seleccionados de Robert Peel para la aplicación de la ley (Scotland Yard, 1829)

1. La misión básica de la existencia de la policía es impedir la delincuencia y los disturbios, en lugar de que sean reprimidos por la fuerza militar y la severidad del castigo legal;
2. La capacidad de la policía para efectuar su tarea depende de que su existencia, sus acciones y su comportamiento reciban la aprobación pública, y de la habilidad de la policía para procurarse el respeto del público y conservarlo
4. En la medida en que se logra la cooperación de la población, disminuye proporcionalmente la necesidad de emplear la fuerza física y la coacción para lograr los objetivos de la policía.
5. <...> Servir siempre de manera absolutamente imparcial a la ley, con total independencia de la política <...> brindando servicio a todos los ciudadanos, sin considerar su riqueza o posición social.
7. Mantener siempre con los ciudadanos relaciones que respondan a la tradición histórica según la cual la policía es el público y el público la policía; los policías no son más que los ciudadanos pagados para ocuparse, de tiempo completo, por el bienestar de la comunidad.
8. Reconocer siempre que la prueba de la eficacia policial es la ausencia de delitos y desórdenes y no la manifestación visible de la acción de la policía al enfrentarlos.

Fuente: Fyfe, James J., Greene, Jack R., Walsh, William F., Wilson, O.W. y McLaren Clinton, Roy, "Administración de la Policía", McGraw-Hill. Quinta edición, México, D.F., 1997, página 8.



Nuevos debates para los gobiernos
locales



LA POBREZA EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO: UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

Ricardo Aparicio y Nayeli Salgado ¹

RESUMEN

El objetivo de este documento es presentar un diagnóstico de la pobreza multidimensional en los municipios de México. Para ello, se utiliza la información de la pobreza por ingresos y los Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000 y 2010. Durante el periodo de estudio, los indicadores de carencia muestran reducciones y por tanto avances en la provisión de los servicios básicos y en el cumplimiento de los derechos sociales de la población, mientras que la capacidad adquisitiva del ingreso ha disminuido o ha permanecido sin cambios. Asimismo, la información municipal muestra la heterogeneidad económica y social entre los municipios en 2010.

Palabras clave: pobreza multidimensional municipal, carencias sociales, ingreso, censos.

INTRODUCCIÓN

Mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas es una de las aspiraciones de toda sociedad. Por ello, la implementación de acciones y políticas públicas que mejoren las condiciones de la población pobre y vulnerable requiere de su adecuada identificación y medición.

La primera pregunta que surge al momento de estudiar la pobreza es qué es pobreza y quién es una persona pobre. Si bien la pobreza es una situación humana que se vive, se sufre y se ve, no existe un consenso respecto a su definición. En términos generales, la pobreza es una situación que se caracteriza por la insatisfacción de las necesidades básicas aunque también puede ser concebida como la falta de recursos, la falta de libertad para conseguir lo que se desea de la vida o como la negación de los derechos humanos de las personas. ²

¹ Ricardo Aparicio y Nayeli Salgado son integrantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Las opiniones expresadas en este documento son de la autora y el autor y no reflejan necesariamente la postura institucional del CONEVAL. Información de contacto: rcaparico@coneval.gob.mx, nnsalgado@coneval.gob.mx.

² Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero, Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura, Serie estudios estadísticos y prospectivos, CEPAL, Santiago de Chile, 2001; Foster, James, "Informe sobre la medición multidimensional de la pobreza", en Minor Mora (coord.), Medición multidimensional de la pobreza en México, El Colegio de México-CONEVAL, México, 2010, pp.323-399; Kak-wa-ni, Na-nak y Jac-ques Sil-ber (eds.), The Many Di-men-sions of Po-verty, New York, Pal-gra-ve Mac-mi-llan, 2008.



Respecto a la medición tampoco existe un consenso. Sin embargo, la mayoría se han realizado con enfoques unidimensionales. Estos contrastan el ingreso de los hogares o las personas con un umbral de pobreza determinado por el valor monetario de una canasta alimentaria. Algunas ventajas de estas mediciones es la relativa facilidad para calcular e interpretar los resultados, sin embargo, no dan cuenta de otras fuentes del bienestar como los bienes y servicios que son provistos públicamente o bien aquellos satisfactores a los que todas las personas tienen derecho debido a que están garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³

En nuestro país hay una amplia tradición en mediciones de pobreza,⁴ pero es hasta 2000 cuando el gobierno de esa administración utiliza la metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) para identificar a la población de los programas sociales. La metodología de pobreza que adoptó la Secretaría de Desarrollo Social consiste en diferenciar a la población pobre de la no pobre a partir de la comparación de su ingreso con tres umbrales. Con el primero, se identifica a la población en pobreza alimentaria, es decir, aquellas personas cuyo ingreso es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria. Con el segundo, se identifica a la población en pobreza de capacidades, es decir, a la población cuyo ingreso es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en vestido, calzado, educación y salud aun si los destinara exclusivamente para estos fines. Con el tercero, se identifica a la población en pobreza de patrimonio, es decir, la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes mencionados y efectuar los gastos necesarios en transporte y vivienda aun si lo destinarán únicamente para estos propósitos.⁵

En 2004, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se ordena la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), al cual tiene la responsabilidad de identificar y medir la pobreza y evaluar los programas y las políticas de desarrollo social. En materia de pobreza, la ley ordena que la medición oficial sea multidimensional y le dicta un conjunto de criterios: los indicadores, la periodicidad y las fuentes de información.

³ Boltvinik, Julio, "Principios de la medición multidimensional de la Pobreza", en Minor Mora (coord.), Medición multidimensional de la pobreza en México, El Colegio de México-CONEVAL, México, 2010, pp. 43-279; Cortés, Fernando, "La medición de la pobreza en México", en Revista Este País, núm. 239, marzo de 2011.

⁴ Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI, México, 1999.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar, Serie documentos metodológicos: 1, México, 2002; Boltvinik, 2010, op. cit.; CTMP, 2002, op. cit.

⁵ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), 2002, op. cit.

Según la ley, las mediciones de pobreza deben realizarse cada dos años para las entidades federativas y cada cinco para los municipios con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Además, deben contemplar los siguientes indicadores: el ingreso corriente, el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a la calidad y espacios de la vivienda, a los servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social.

En 2009, el CONEVAL dio a conocer la metodología de medición multidimensional de la pobreza, la cual además de considerar el ingreso, tiene un enfoque de derechos humanos, específicamente de derechos sociales. Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de los Lineamientos y Criterios para la Medición de la Pobreza y la metodología, el Estado mexicano cuenta por primera vez con una metodología que brinda los criterios para diseñar e implementar los programas y políticas sociales por parte de las dependencias gubernamentales, los gobiernos estatales y municipales.⁶

El objetivo de este documento es realizar un diagnóstico de la pobreza multidimensional en los municipios de México. Debido a que el CONEVAL dará a conocer la información de pobreza multidimensional municipal a finales de 2011, se utiliza la información de la pobreza por ingresos y se reportan cuatro de los seis indicadores de carencia social que pueden ser calculados con los Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000 y 2010. El documento está estructurado en tres secciones: en la primera se presenta la definición oficial de pobreza y la metodología de medición; en la segunda se presentan algunas cifras de pobreza multidimensional y en la última se presentan algunas consideraciones finales.

DEFINICIÓN Y MEDICIÓN OFICIALES DE LA POBREZA⁷

De acuerdo con la Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México (2010), el estudio y análisis de la pobreza en nuestro país debe tomar en cuenta los siguientes espacios analíticos: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. El espacio del bienestar económico se mide con el ingreso corriente; los derechos sociales con seis de los ocho indicadores que ordena la ley, y el contexto territorial con el grado de cohesión social.⁸

⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (en prensa), México, 2010.

⁷ El documento metodológico también puede consultarse en www.coneval.gob.mx.

⁸ Debido a que este indicador no es un atributo de las personas pobres sino de las comunidades o pueblos en los que habitan no se utiliza para identificar y medir la pobreza (CONEVAL, 2010a).

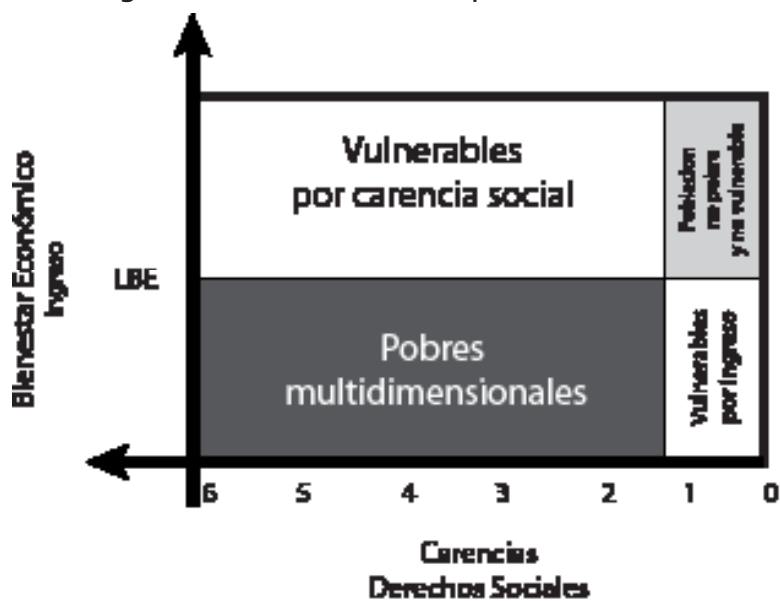


Para identificar a la población en pobreza multidimensional se identifica a la población carente en el espacio del bienestar económico, a la carente en el espacio de los derechos sociales y por último a los carentes en ambos espacios: los pobres multidimensionales. Una persona es carente en el espacio del bienestar económico si a) tiene un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar económico mínimo (LBEM) determinado por el valor monetario de la canasta alimentaria o b) si tiene un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar económico (LBE), es decir, la suma del valor de la canasta alimentaria y la no alimentaria.⁹

De manera similar, una persona es carente en el espacio de los derechos sociales si presenta al menos una de las siguientes carencias sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación.¹⁰

Con base en lo anterior se dice que una persona está en esta situación si tiene una o más carencias sociales y si su ingreso insuficiente para adquirir los bienes básicos determinados por la LBE (figura 1).

Figura 1. Identificación de la pobreza multidimensional



⁹ Los umbrales corresponden a dos canastas: una alimentaria y otra no alimentaria. La canasta alimentaria toma en cuenta los patrones de consumo actuales y el valor calórico de las personas para realizar sus actividades diarias. Por el contrario, la canasta no alimentaria contempla un conjunto de bienes básicos relacionados con los gastos básicos asociados al vestido, calzado, transporte y vivienda. Ambas canastas fueron determinadas para los ámbitos rural y urbano.

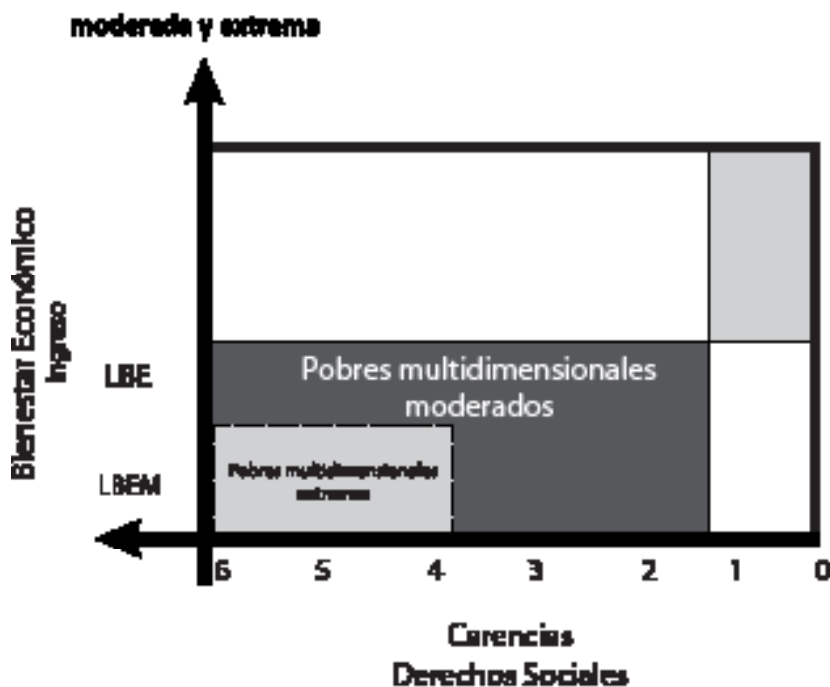
¹⁰ Debido que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e indisolubles se dice que una persona es carente en este espacio si presenta al menos una de las carencias sociales. La ponderación de las carencias es la misma debido a i) la indivisibilidad, la cual implica que ningún derecho debe privilegiarse respecto a otro, ii) la indisolubilidad, que implica que todos son igualmente importantes, y iii) la interdependencia, el cual implica que no se puede avanzar en el cumplimiento de un derecho sin el detrimento de otro (Cortés, 2011, op. cit.).

Además de los pobres multidimensionales, la metodología permite identificar tres grupos poblacionales con características diferenciadas:

- Los vulnerables por carencias sociales, aquellas personas con un ingreso superior a LBE, pero con una o más carencias sociales.
- Los vulnerables por ingresos, aquellas personas sin carencias sociales pero con un ingreso inferior a LBE y sin carencias sociales.
- Los no pobres ni vulnerables, aquellas personas con un ingreso superior a LBE y sin carencias sociales.

La población pobre multidimensional se puede dividir en dos grupos: los pobres extremos y los pobres moderados. Los pobres extremos son aquellos que tienen tres o más carencias sociales y que además tienen un ingreso inferior LBEM o cuyo ingreso es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, mientras que los pobres moderados son aquellos que no son pobres extremos (figura 2).

Figura 2. Identificación de la pobreza multidimensional



POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN LOS MUNICIPIOS

Los primeros resultados de pobreza multidimensional corresponden al año de 2008. De acuerdo con el CONEVAL, en ese año, en México, 44 por ciento de la población era pobre multidimensional; 33 por ciento, 35 millones de personas eran vulnerables por carencias sociales; 5 por ciento, 5 millones de personas, eran vulnerables por ingreso, además 18 por ciento, 20 millones de personas no eran pobres ni vulnerables.¹¹

En ese año, el porcentaje de la población con un ingreso inferior a LBE fue de 17 por ciento y con un ingreso inferior a la LBEM fue de 49 por ciento, es decir, 18 y 52 millones de personas respectivamente. Además de que las mayores carencias de la población fueron por acceso a la seguridad social y por acceso a los servicios de salud, seguidos de la carencia por rezago educativo, acceso a la alimentación, servicios básicos y calidad y espacios en la vivienda.

A pesar de que las cifras que se presentan no son de pobreza multidimensional, permiten hacer un diagnóstico de la evolución de los componentes de la pobreza a lo largo del tiempo. Para el espacio del bienestar económico, se utiliza la pobreza por ingresos del CMTP, y b) para el espacio de los derechos sociales, la información de los Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000 y 2010, con los cuales se calcularon cuatro de las seis carencias que conforman este espacio.¹² Es importante mencionar que las carencias por acceso a la seguridad social y por acceso a la alimentación no pueden obtenerse directamente con los censos por dos razones: la primera es que las preguntas se incorporaron hasta el cuestionario del censo de 2010, y la segunda es que para su estimación se requiere de la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 (MCS-ENIGH).

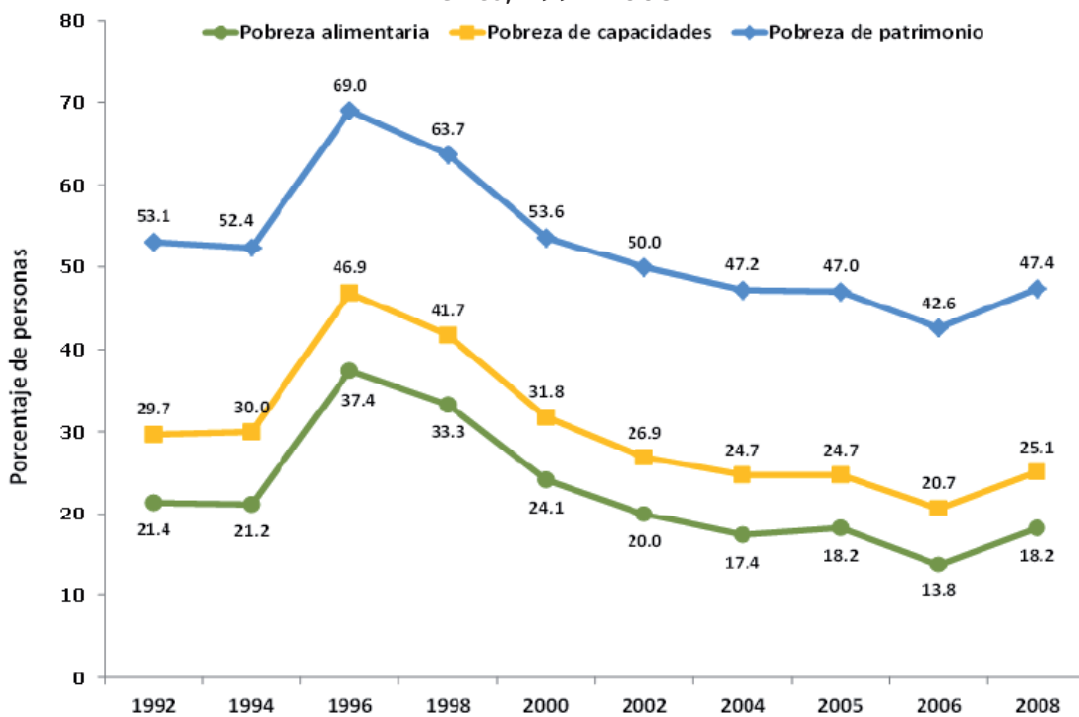
¹¹ CONEVAL, México Informe de Pobreza Multidimensional en México 2008, México, 2010.

¹² El cálculo de los indicadores de carencia se realizaron con base en el Anexo B. Construcción de los indicadores de carencia social y contexto territorial del documento metodológico, (CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, op. cit.

ESPACIO DEL BIENESTAR ECONÓMICO: POBREZA POR INGRESOS

Las cifras de pobreza por ingresos muestran la sensibilidad del indicador ante las fluctuaciones económicas: entre 1994-1996 y 2006-2008 aumentó la pobreza por ingresos tanto en porcentaje como número de personas debido a las crisis financiera y alimentaria respectivamente (gráfica 1). Las disminuciones de pobreza fueron entre 1998 a 2006 para los tres tipos de pobreza y para los ámbitos rural y urbano (cuadro 1)¹³.

Gráfica 1. Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos.
México, 1992-2008



Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL

Tanto el porcentaje como el número de personas en pobreza moderada – es decir, aquellas personas que son pobres de patrimonio pero no alimentarios – no ha cambiado o ha permanecido constante desde 1992 a 2008 para los ámbitos nacional, rural y urbano.¹⁴

¹³ De acuerdo con la clasificación del CTMP, las zonas rurales están constituidas por las localidades donde residen menos de 15,000 habitantes.

¹⁴ Aparicio Ricardo, "La pobreza por ingresos 1992-2006", en Ricardo Aparicio, Verónica Villarespe y Carlos Urzúa (coords.), Pobreza en México: magnitud y perfiles, CONEVAL, UNAM-IIIEC, ITESM, México, 2009, p.19-42.

Cuadro 1.
Porcentaje y número de personas en situación de pobreza por ingresos
según lugar de residencia. México, 1992-2008

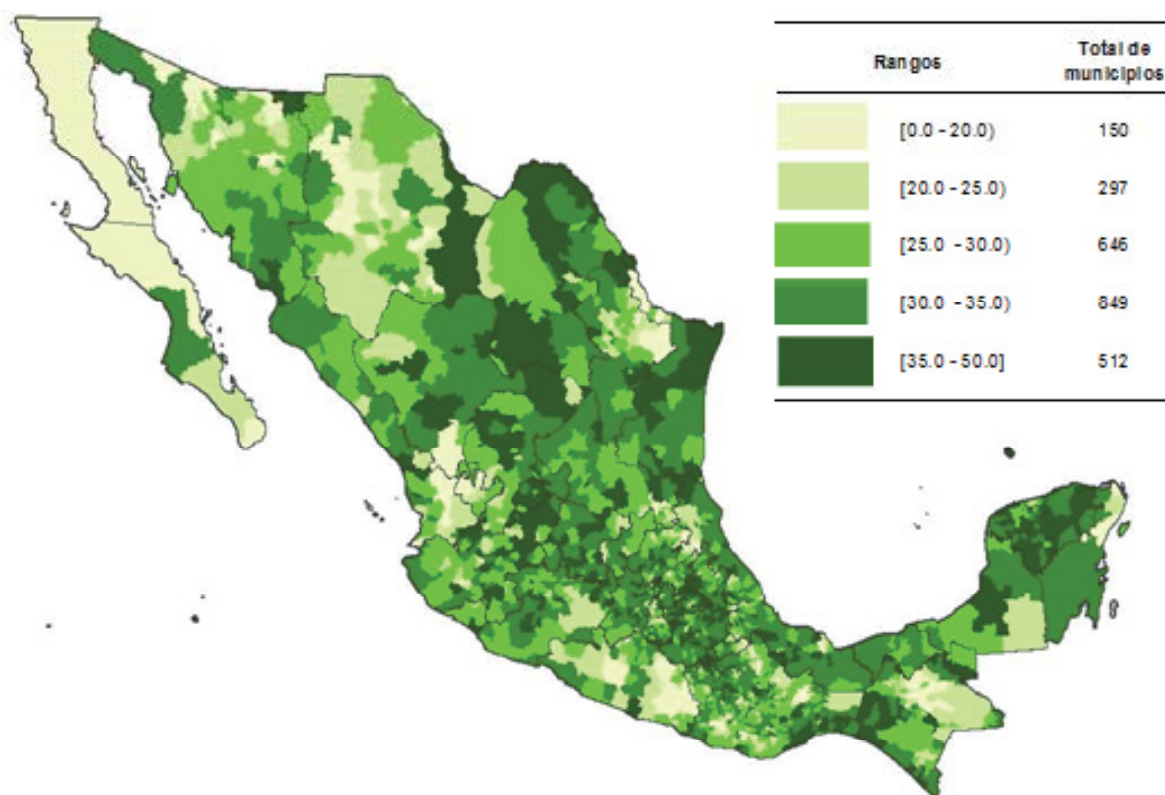
Tipo de pobreza	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008
<i>Porcentaje de personas</i>										
Urbano										
Alimentaria	13.0	10.7	27.0	21.4	12.5	11.3	11.0	9.9	7.5	10.6
Capacidades	20.1	18.3	36.8	30.6	20.2	17.2	17.8	15.8	13.6	17.2
Patrimonio	44.3	41.2	61.5	55.9	43.7	41.1	41.1	38.3	35.6	39.8
Moderada ¹	31.2	30.5	34.5	34.5	31.2	29.8	30.1	28.4	28.1	29.2
Rural										
Alimentaria	34.0	37.0	53.5	51.7	42.4	34.0	28.0	32.3	24.5	31.8
Capacidades	44.1	47.5	62.6	59.0	49.9	42.6	36.2	39.8	32.7	39.1
Patrimonio	66.5	69.3	80.7	75.9	69.2	64.3	57.4	61.8	54.7	60.8
Moderada	32.4	32.3	27.2	24.1	26.8	30.3	29.3	29.5	30.2	29.0
<i>Millones de personas</i>										
Urbano										
Alimentaria	6.8	5.8	15.2	12.4	7.5	7.1	7.1	6.5	5.0	7.2
Capacidades	10.5	9.9	20.7	17.7	12.1	10.7	11.5	10.3	9.0	11.7
Patrimonio	23.1	22.2	34.7	32.4	26.2	25.7	26.5	25.1	23.6	27.2
Moderada	16.3	16.5	19.4	20.0	18.7	18.6	19.4	18.6	18.6	19.9
Rural										
Alimentaria	11.8	13.3	19.4	19.3	16.2	13.1	10.8	12.5	9.4	12.2
Capacidades	15.3	17.0	22.7	22.0	19.1	16.4	14.0	15.3	12.6	15.0
Patrimonio	23.0	24.8	29.3	28.3	26.5	24.7	22.1	23.8	21.1	23.4
Moderada	11.2	11.6	9.9	9.0	10.3	11.7	11.3	11.4	11.6	11.1

¹ Pobreza moderada: contempla a las personas en pobreza de patrimonio, pero no en pobreza alimentaria.
Fuente: estimaciones de ICONVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2008.

El análisis espacial a escala municipal muestra que los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza alimentaria o de patrimonio son rurales y se ubican en el suroeste mexicano o en zonas de difícil acceso, mientras que los municipios con mayor número de personas son urbanos. En 2005, los cinco municipios con mayor porcentaje de pobreza alimentaria fueron Santiago el Pinar, Chiapas con 84.0 por ciento; San Juan Cancuc, Chiapas con 83.7 por ciento; Chanal, Chiapas con 83.1 por ciento; Chilchiquila, Chiapas con 82.4 por ciento, y Chalchihuitán, Chiapas con 81.4 por ciento. De forma análoga, los cinco municipios con mayor número de personas

en pobreza alimentaria fueron Acapulco, Guerrero con 172,271 personas; Ecatepec, México con 171, 974 personas; Iztapalapa, Distrito Federal con 138,585 personas; Nezahualcóyotl, México con 126,028 personas, y Puebla, Puebla con 119,331 personas. Este patrón es similar para la pobreza de capacidades y de patrimonio. En el caso de la pobreza moderada no se muestra un patrón homogéneo (mapa 1).

Mapa 1.
Porcentaje de personas en pobreza moderada según municipio.
México, 2005



Fuente: Aparicio, (2009).

En 2005, casi el 80 por ciento de los municipios tenían porcentajes de población en pobreza de patrimonio superiores al promedio nacional (47 por ciento) más de la mitad de los municipios tenían su población en pobreza de patrimonio. Si bien esto da idea de los rezagos entre los municipios respecto al total nacional, las desigualdades son evidentes incluso entre los municipios, por ejemplo, en ese año el municipio de San



Lorenzo Texmelucan en Oaxaca con (96.8 por ciento) tuvo el porcentaje más alto de pobreza de patrimonio, mientras que municipio con menos pobres de patrimonio fue Gómez Farías en Chihuahua (1.0 por ciento).

Si se comparan el promedio de pobreza de patrimonio de 1950 con los municipios en 2005, cerca del ocho por ciento tenía un rezago de más de 55 años. Estos municipios pertenecen a los estados de Oaxaca (105), Chiapas (40), Guerrero (14), Veracruz (13), Puebla (9), Hidalgo (5), San Luis Potosí (4) y Durango (1). En ese mismo año, más de la mitad de los municipios tenían un rezago de 15 años, pues tenían niveles de pobreza similares a los de 1989.¹⁵

La pobreza por ingresos a escala municipal no ha tenido cambios significativos entre 2000 y 2005. La pobreza alimentaria, por ejemplo, disminuyó en 40 por ciento de los municipios, aumentó en diez y permaneció constante en 60 por ciento. Los municipios que presentaron aumentos significativos pertenecieron a los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Durango.¹⁶

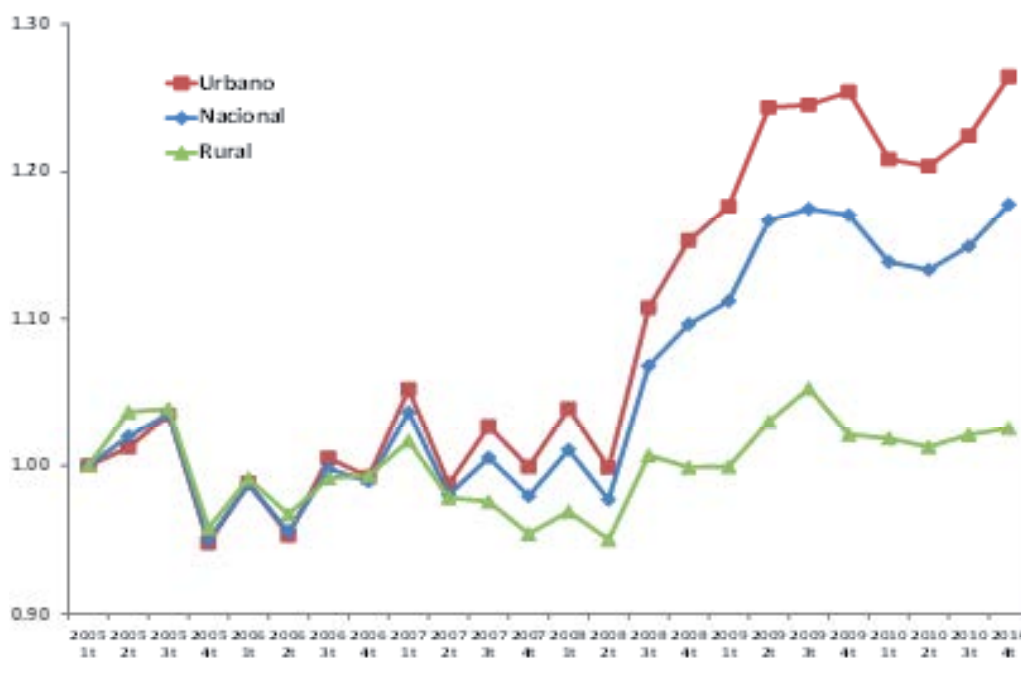
En el corto plazo, el monitoreo los ingresos laborales con el Indicador de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) muestra disminuciones de poder adquisitivo de los ingresos laborales a partir del segundo trimestre de 2008 – periodo que coincide con el inicio de la crisis alimentaria –, y los cuales disminuyen a partir de 2009, periodo de la crisis económica (gráfica 2). Según la evolución del ITLP, las mayores disminuciones del poder adquisitivo de los salarios se dieron en las zonas urbanas.¹⁷

¹⁵ En 1950 el porcentaje de la población fue de 88.4 y en 1989 de 53.3 por ciento. La evolución de la pobreza de patrimonio desde 1950 puede consultarse en Székely, Miguel, Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004, SEDESOL, México, 2004, Series documentos de investigación: 24, p.15.

¹⁶ La información de los cambios estadísticos entre 2000 y 2005 para la pobreza de capacidades y de patrimonio muestra que la mayoría de los cambios no son estadísticamente significativos. Los mapas y las pruebas de hipótesis pueden consultarse en la página web del CONEVAL.

¹⁷ Los criterios para la elaboración del ITLP y su evolución puede consultarse en la página web del CONEVAL. Uno de las cualidades de este índice es que permite conocer el poder adquisitivo de los ingresos laborales, los cuales, según la ENIGH representan aproximadamente el 70 por ciento del total del ingreso corriente de los hogares. Además, permite tener información oportuna ya que la encuesta en hogares que proporciona información de los ingresos tienen una periodicidad bienal. El ITLP puede disminuir por las siguientes razones: i) la disminución de los ingresos y/o ii) el aumento de los precios de la canasta básica.

Gráfica 2.
Evolución del ITLP según ámbito geográfico.
México, primer trimestre de 2005-cuarto trimestre de 2010



Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL.

ESPACIO DE LOS DERECHOS SOCIALES

De los seis indicadores que conforman este espacio, los cuatro que se pueden calcular directamente con los Censos de Población y Vivienda muestran avances entre 1990 y 2010. El cuadro 2 se aprecia que todas las carencias se redujeron en más del 50 por ciento en dos décadas, sobre todo los indicadores de vivienda.



Cuadro 2.
Indicadores de carencia social y componentes.
México 1990-2010

Componentes de los indicadores de carencia social	1990	2000	2010
<i>Rezago educativo</i>	26.6	22.5	19.4
Población de 6 a 15 años	14.0	9.7	5.9
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	39.0	31.2	28.0
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	–	37.9	23.1
<i>Acceso a los servicios de salud</i>	ND	58.6	33.2
<i>Calidad y espacios de la vivienda</i>	41.5	29.4	17.0
Población en viviendas con carencia por material de pisos	20.8	14.9	5.8
Población en viviendas con carencia por material de techos	12.4	6.7	2.7
Población en viviendas con carencia por material de muros	7.4	4.2	2.1
Población en viviendas con carencia por hacinamiento	28.7	20.0	11.8
<i>Acceso a los servicios básicos en la vivienda</i>	44.3	32.3	19.3
Población en viviendas con carencia por acceso al agua entubada	24.2	15.8	11.6
Población en viviendas con carencia por drenaje	40.3	26.9	12.0
Población en viviendas con carencia por servicio de electricidad	13.1	4.8	1.9

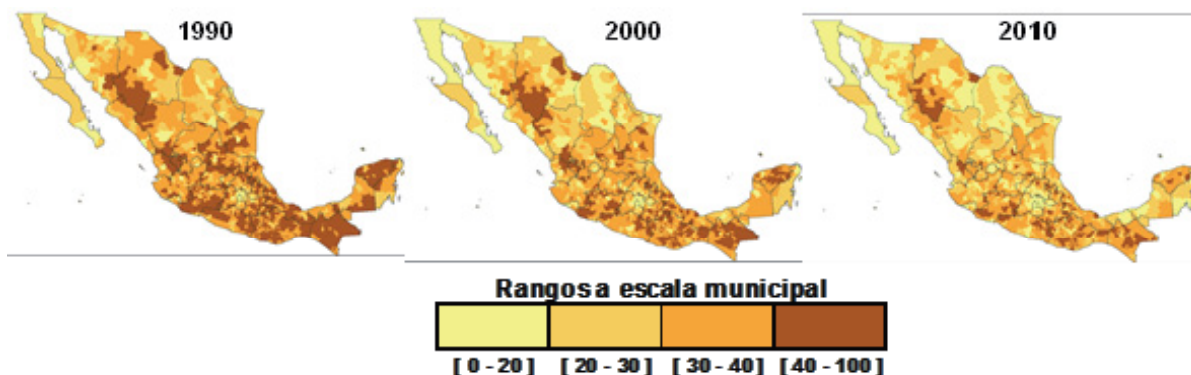
Fuente: elaboración propia con base en la información del CONEVAL.

Las reducciones de las carencias a escala nacional son resultado de los avances estatales y municipales (CONEVAL, 2011). Mientras en 1990, 321 municipios tenían más del 50 por ciento de personas con rezago educativo, en 2010 únicamente eran 37. En el caso de la carencia por acceso a los servicios de salud, el número de municipios pasó de más de la mitad de municipios con carencia en 2000 a una cuarta parte en 2010,¹⁸ y el número de municipios con carencia por calidad y espacios en la vivienda disminuyó de casi el 70 por ciento en 1990 al once por ciento en 2010. Asimismo, la carencia por servicios básicos en la vivienda en la vivienda con disminuyó del 80 por ciento en 1990 al 30 por ciento en 2010.

¹⁸ La información no está disponible para 1990.

Mapa 2.

Porcentaje de la población con carencia por rezago educativo según municipio.
México, 1990, 2000 y 2010



Fuente: elaboración propia con base en la información del Censo de Población y Vivienda 1990, 200 y 2010.

Las disminuciones en los indicadores de carencia son reflejo de los avances en las coberturas de servicios básicos y de resultado de las políticas públicas implementadas por los tres órdenes de gobierno. El indicador de carencia de rezago educativo muestra los avances en la asistencia escolar y la población con educación básica obligatoria. Estas reducciones son posibles debido a la menor deserción de los niños de 6 a 15 años de la escuela primaria o secundaria –era muy común en los periodos de recesión o crisis económica y a la política educativa universal –, la cual disminuyó 6 puntos porcentuales durante el periodo.¹⁹ Asimismo, a pesar del cambio en la norma obligatoria de educación básica de primaria a secundaria el cuadro 1 muestra que la mayor parte de la población ha podido acceder a niveles educativos superiores, pero que el porcentaje de la población con carencia sigue siendo alto.

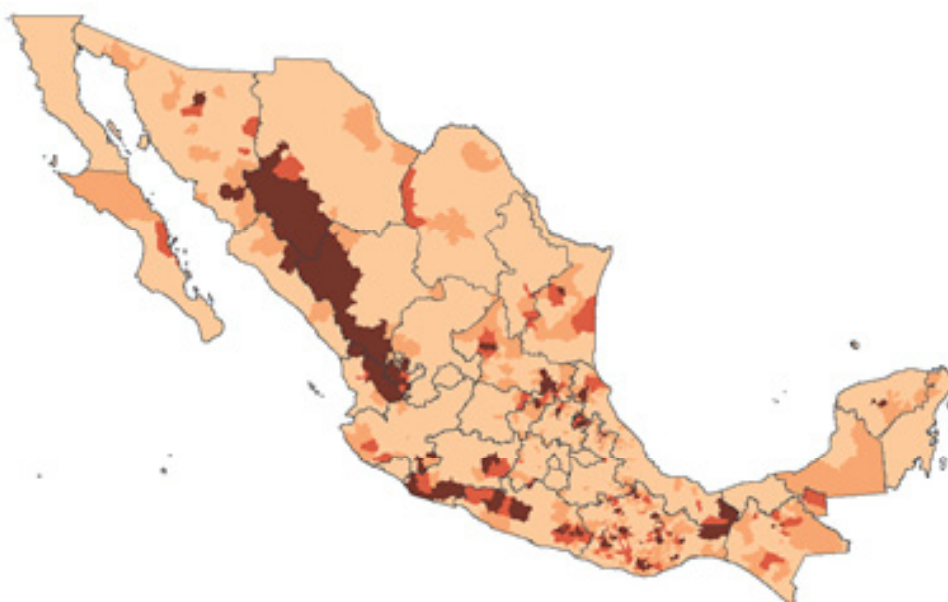
Las carencias en las viviendas han disminuido en mayor proporción así como sus componentes. Las disminuciones en las carencias que conforman el indicador de calidad y espacios en la vivienda muestran la incorporación de materiales más resistentes a la construcción de las viviendas y por tanto, las repercusiones positivas la salud de sus habitantes y seguridad al estar protegidos ante contingencias ambientales. De manera similar, los avances en los componentes del indicador de servicios básicos

¹⁹ Algunos estudios de las dinámicas en los hogares muestran que en los periodos de crisis o recesión económica era común la deserción o inasistencia de los niños de los hogares más pobres. Esta era una estrategia de protección por parte de los hogares ya que los niños ingresaban al mercado laboral y compensaban los ingresos familiares. Sin embargo, estudios recientes muestran que no hay evidencia significativa de que estos indicadores hayan aumentado durante la crisis en 2009 (UNICEF-CONVAL, 2009).



en la vivienda muestra una mayor provisión de servicios públicos como drenaje, agua y electricidad, incluso en las zonas de más difícil acceso. El abasto de energía eléctrica es un buen ejemplo de lo anterior: en 2010, sólo 2 por ciento de la población tenía carencia, la mayoría de los municipios estaban aislados o en zonas de difícil acceso (ver mapa 3).

Mapa 3.
Porcentaje de la población con carencia por electricidad según municipio.
México, 2010



Fuente: elaboración propia con base en la información del Censo de Población y 2010.

Los retos a escala municipal son los mismos que hace 20 años. Si se compara el número de municipios con porcentajes – incidencias – de su población mayor al promedio nacional se ve que estaban rezagados. Por ejemplo, en 1990, 85 por ciento de los municipios tenían incidencias superiores al promedio nacional, mientras que en 2010, 2029 municipios – porcentaje similar al caso de 1990 - tenía porcentajes superiores a 19.4 por ciento, promedio nacional en ese año. La carencia por acceso a los servicios de salud, muestra que entre 2000 y 2010 el número de municipios con incidencias mayores a los promedios nacionales en esos años se redujo a la mitad ya que cambió de 2027 municipios a 1305. De igual manera, el número de municipios con carencia por carencia de calidad y espacios de la vivienda disminuyó de 41.5 por

ciento en 1990 a 17.0 por ciento en 2010 – caso similar con la carencia por servicios básicos en la vivienda–, en la que el número de municipios pasó de 1953 municipios en 1990 a 1638 en 2010.

Otra de las características de los municipios en 2010, es la existencia de realidades similares a las de hace 20 años ya que 65 por ciento de los municipios en ese año tuvo niveles similares a los de 1990, 14 por ciento por ciento con servicios de salud,⁶ 21 por ciento por calidad y espacios de la vivienda y 36 por ciento tuvo rezagos por servicios básicos en la vivienda.

Si bien las reducciones de las carencias sociales reflejan los avances en materia de provisión de los servicios básicos, las desigualdades entre los municipios también coexisten en 2010 como la de San Miguel Santa Flor en Oaxaca con 63.2 por ciento de su población con rezago educativo comparadas con la de la delegación Benito Juárez con 4 por ciento; o realidades como la de Santo Domingo Albarradas en Oaxaca con 1.3 por ciento de su población con carencia por salud respecto a San Juan Teita con 98.3 por ciento; o bien la de Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca sin carencia por calidad y espacios en la vivienda comparado con San Miguel Piedras – en este mismo estado – con 86.5 por ciento de su población con esta carencia, o como el municipio de Nicolás de los Garza 0.1 en Monterrey respecto a San Pedro Mártir, donde toda su población tiene esta carencia, por servicios básicos en la vivienda.

REFLEXIONES FINALES

El análisis de la pobreza multidimensional a escala municipal es posible con la información disponible desde 1990 hasta 2010. A pesar de que las estimaciones de pobreza multidimensional se darán a conocer a finales de 2011, se puede realizar un análisis de las dimensiones que conforman la metodología de medición. Los resultados muestran avances y retrocesos en el espacio del bienestar económico, en el cual, el ingreso es sensible al desempeño económico. El crecimiento económico, la generación de empleos y la estabilidad de los precios de la canasta básica es fundamental para mejorar este componente del bienestar de las personas.

A pesar de los evidentes avances de los indicadores asociados al espacio de los derechos sociales, aún persisten retos sobre todo en aquellos municipios de difícil

²⁰ Recuérdese que el indicador de acceso a los servicios de salud sólo está disponible para los años 2000 y 2010.



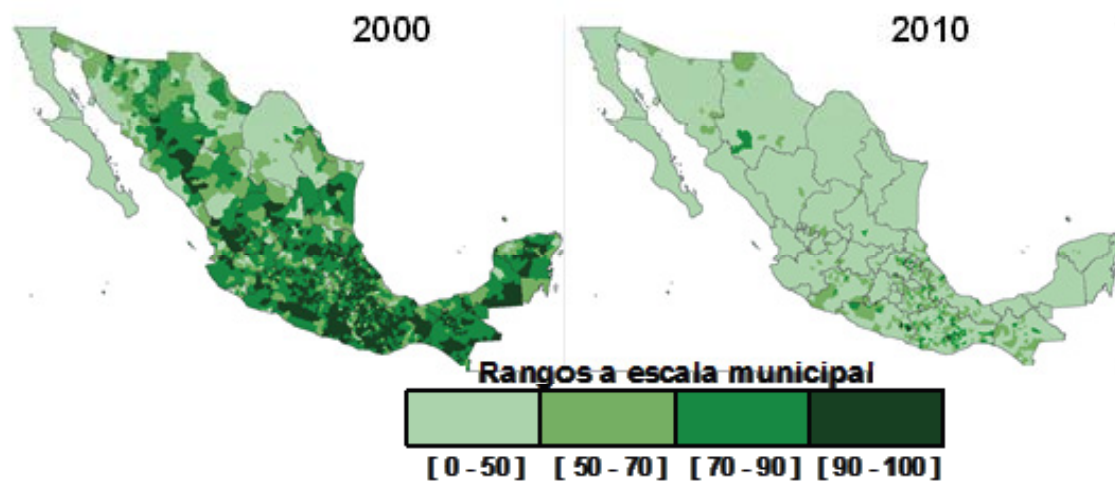
acceso. Además de las desigualdades y rezagos entre los municipios, entre los cuales existen municipios en los que la relación de personas en municipios con mayores carencias respecto a las personas en municipios con menores carencias es de diez-cero, en el peor de los casos. Los principales retos en la reducción de las carencias son de rezago educativo y acceso a los servicios de salud.

Así como la generación de empleos y la cobertura y provisión de servicios básicos es importante, está pendiente su calidad y el acceso igual por parte de toda la población sin importar su condición económica, étnica, social o geográfica.

Anexo estadístico

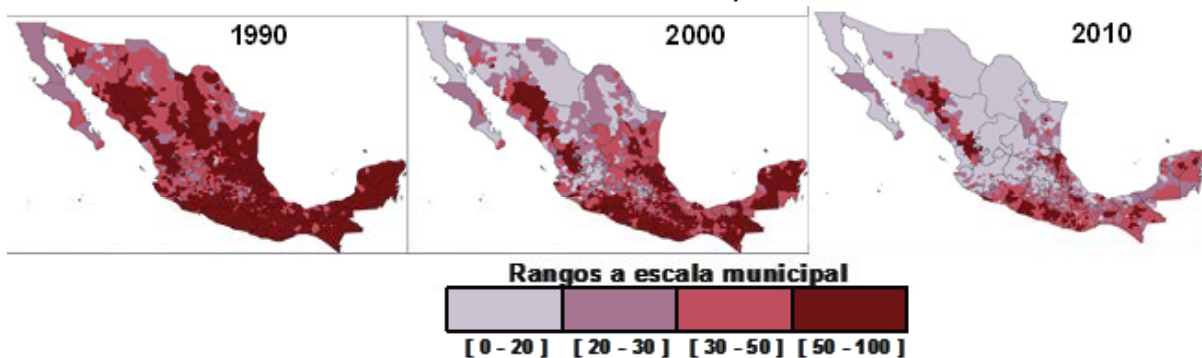
Mapa A1.

Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud según municipio.
México, 2000 y 2010



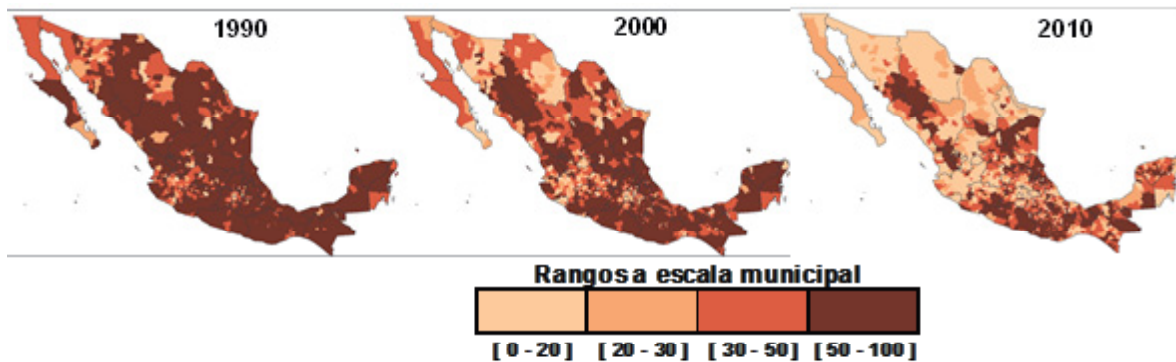
Fuente: elaboración propia con base en la información del Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

Mapa A2.
Porcentaje de la población con carencia
por calidad y espacios en la vivienda según municipio.
México, 2000 y 2010



Fuente: elaboración propia con base en la información del Censo de Población y Vivienda 1990, 200 y 2010.

Mapa A3.
Porcentaje de la población con carencia
por servicios básicos en la vivienda según municipio.
México, 2000 y 2010



Fuente: elaboración propia con base en la información del Censo de Población y Vivienda 1990, 200 y 2010.





MUNICIPALIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL: APUNTES PARA EL DEBATE.

Eduardo Santillán Pérez ¹

INTRODUCCIÓN

El debate acerca del restablecimiento del régimen municipal en la Ciudad de México, ha ocupado un lugar preponderante en los diversos congresos constituyentes, pareciera ser un tema siempre vigente, lleno de polémica jurídica, política, social, cultural, histórica y de políticas públicas. Resulta paradójico que la Ciudad tenga una gran tradición municipalista y al mismo tiempo carezca de un régimen municipal, pues baste recordar que el segundo municipio creado en la Nueva España es el de Coyoacán en 1521. No menos importante es la destacada participación que tuvo el cabildo de la Ciudad de México en 1808 con Primo de Verdad y en el movimiento de independencia de nuestro país.²

Hay un hecho indiscutible, la Ciudad de México es históricamente la capital del país, la fundación misma de la Nación está ligada a la Ciudad, cuando el águila se posó en el nopal, se fundó la patria y la Ciudad de México al mismo tiempo, aquí fue la sede del gobierno en la Nueva España y en todas las épocas de la historia patria, una es su historia como Ciudad y otra como Distrito Federal. Rápidamente trataremos de precisar algunos cuestionamientos y avizorar tal vez sus respuestas: ¿es indispensable en el modelo federal la existencia de un Distrito Federal?, si es así; ¿debe estar limitado en sus derechos políticos?, ¿es incompatible con la existencia de un régimen municipal?

Es en la discusión de la Constitución de 1824 cuando habrá de plantearse por primera ocasión el debate entre Estado Central o Federación y después sobre la existencia y característica del Distrito Federal y si debería ser Querétaro o la Ciudad de México la capital de la República, y es precisamente en el debate del 23 de julio de 1824, cuando Fray Servando Teresa de Mier, por cierto uno de los principales defensores de nuestra Ciudad, habría de plantear en los siguientes términos la cuestión:

¹ Profesor de la UNAM, iacap@hotmail.com

² Sobre la crisis de 1808 y el papel protagónico que tuvo el ayuntamiento de la Ciudad de México en la defensa de la autonomía de los municipios y que culminó con el golpe de Estado que derrocó al Virrey José de Iturrigaray, por simpatizar con la propuesta del ayuntamiento, véase, Miranda Pacheco, Sergio, Historia de la Desaparición del Municipio en el Distrito Federal, México (Colección Sábado Distrito Federal), 1998, p. 61.



“Las proposiciones a que la comisión ha reducido su dictamen, suponen necesariamente dos cuestiones preliminares. Primero: ¿Es necesario que haya una ciudad federal?, es decir, que no pertenezca a estado alguno de la Federación; en la cual residan los supremos poderes, y en cuya área corta precisa ejerzan una jurisdicción privativa, y segunda: ¿hay algún inconveniente en que esta ciudad federal sea México con su valle, puesto que en ella han residido y están residiendo los supremos poderes? Resueltas éstas dos cuestiones previas, vendría bien ocuparnos de si Querétaro debe ser la ciudad federal conforme dictamina la comisión.

Entremos al examen de la cuestión primera ¿Es necesario que haya una ciudad federal en los términos susodichos? Tal vez lo será, dice la comisión, y se dejó las pruebas en el Tintero. Yo digo que no es necesario, ni lo ha sido ni lo será jamás. Mis pruebas están en el ejemplo de todas las naciones que tienen como nosotros gobiernos representativos, y en el ejemplo de todas las repúblicas antiguas y modernas, federadas o no federadas, cuyas autoridades supremas han residido o residen en sus antiguas metrópolis: es citado el ejemplo de todas las repúblicas incluyendo la federal de los Estados Unidos del Norte- América que nos está sirviendo de modelo, cuyo supremo gobierno residió 18 años en Filadelfia, capital del estado de Pennsylvania.

Se critica a los españoles de las Cortes de Cádiz su anglomanía, y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía. Del norte, si, de Norteamérica nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca a estado alguno y no de la necesidad que nos obligase a tenerla, ni nos obligue a nosotros es imposible probarla. No, son demasiado diversos en la constitución los objetos y atribuciones correspondientes a los supremos poderes de los que tocara las legislaturas de los estados, para que necesariamente hayan de contradecirse o chocarse, hasta hacer incompatible la residencia de ambos en una misma capital.

En resumen, señor, la verdad sobre este punto es, que México está en el centro riguroso de la población del Anáhuac; y ese centro político y no el geográfico es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza.

“El 18 de noviembre de 1824 el Congreso Constituyente dictó el decreto por el cual creó al Distrito Federal, de acuerdo entre otras, a la siguientes bases de organización: Estaría comprendido en el círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la Ciudad de México y con un radio de dos leguas, el gobierno político y económico del Distrito Federal quedarían exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las selecciones de ayuntamiento de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes en los que resultarán aplicables.”³

Fueron amplios los debates en el Constituyente de 1824, cuyo decreto de creación del Distrito Federal garantizó, en una de sus partes, no sólo la vigencia del régimen municipal, sino la elección de ayuntamientos, al señalar que:

“Quedan vigentes las leyes que permiten las elecciones de los ayuntamientos, en los pueblos que ahora han quedado comprendidos en el Distrito Federal, y por lo tanto su gobierno municipal existe”⁴

El Siglo XIX tiene uno de sus momentos excepcionales en la realización del Congreso Constituyente de 1856-1857, donde se produjo un histórico debate sobre el futuro de la Ciudad de México, su relación con los poderes federales y que culminó con la promulgación de la Constitución de 1857, misma que contempló la creación del Estado del Valle de México, pero sujeto a que los poderes federales se trasladaran a otro lugar. Por eso, es de destacar la intervención del diputado liberal, Francisco Zarco, durante los debates:

“Si el congreso ha reconocido los legítimos e incuestionables derechos del pueblo del Distrito a tener un gobierno propio y a existir como estado de la Federación, debe empeñarse en que la declaración que acaba de hacer sea una verdad práctica y no una vana promesa que sólo sirva para crear dificultades [...] Retardar la organización del Distrito, hacerlo depender de una medida que chocará con muchos intereses, es sólo hacer una burla a la Ciudad de México, exasperar a sus habitantes con vanas promesas y frustrar la existencia de una entidad política que, sin necesidad de ensanchar su territorio, sería el Estado modelo de la federación, porque ningún otro reúne tantos elementos de prosperidad y de civilización”⁵

³ Díaz Alfaro, Salomón, El. D.F. en México, breve historia constitucional. Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su LXXV Aniversario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p.202.

⁴ Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales, tomo 16, vol. 1, La Ciudad de México, México, 1976, pp. 12-13.

⁵ Francisco Zarco, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), México, El Colegio de México, 1957, pp. 811.

Al final del debate se logró introducir una addenda al artículo 72 constitucional que señalaba que la legislación sobre el Distrito Federal que hiciera el Congreso Federal tuviera como base “el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales”.

Durante la vigencia de las diversas constituciones del Siglo XIX se mantuvo la figura del Municipio en la Ciudad de México y será hasta el debate del Constituyente de 1917 que habría de plantearse nuevamente la dicotomía de la desaparición del Municipio en la Ciudad de México. El debate sobre su desaparición fue por demás controvertido, hubo intervenciones a favor de ambas posturas, en la sesión del 14 de enero de 1917⁶.

A favor del dictamen el diputado Machorro Narváez, presidente de la Comisión de Reformas a la Constitución, expresó las siguientes razones:

“La nueva organización de los Ayuntamientos, por el establecimiento del municipio libre, hace verdaderamente incompatible la existencia de los Ayuntamientos con la de los poderes de la Federación en una misma población. El Ayuntamiento o municipio libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los Poderes Federales tendrían bajo todos los ramos en que tengan que ver algo con el municipio, que estar sometidos a este, lo que sería denigrante para los Poderes Federales. El municipio tiene muchos intereses pequeños que manejar, pero con ellos hay bastante para poner trabas y para atacar la decisión del Ejecutivo podría recurrir el ayuntamiento a sus pequeños elementos. Por ejemplo: el Ayuntamiento de la Ciudad de México manda hacer obras públicas o abrir un drenaje frente a la puerta del Presidente o frente a la puerta del Palacio nacional, cercándolo de tal manera, que no es posible pasar de un lado a otro; nadie puede cubrir aquello porque depende del Ayuntamiento que se haga, y los Poderes Federales quedan en ridículo. El Ayuntamiento de la Ciudad de México debería disponer de una fuerza como de cinco mil hombres, y esa fuerza como de cinco mil hombres, y esa fuerza armada, si dependiera del municipio libre, pondría en un verdadero conflicto al Presidente de la República, que tendría frente a sí aquella fuerza y estaría obligado a disponer de unos diez o quince mil hombres para estar cubierto de cualquier atentado, Estas son las razones por las cuales se acepta la modificación hecha al régimen interior.”

Es un punto delicado y de esta prudencia aunque en el fondo parece impolítico, parece inconveniente quitar a la ciudad de México el Ayuntamiento, que tiene la gloriosa tradición de que en él se proclamara la soberanía nacional el 8 de agosto de 1808.

⁶ Sobre el posicionamiento de los diputados constituyentes Machorro Narvaez, Heriberto Jara y Félix Palavicine, véase, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, p. 10 y siguientes.

En respuesta Heriberto Jara señaló: no se por qué va a haber incompatibilidad entre los Poderes Federales y el municipio, si esto tuviéramos en cuenta, entonces admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal en la República.

...Si fuéramos a admitir que los Poderes Federales se lesionan también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los Poderes de un Estado, porque existe la misma relación... El deseo de centralizar ha hecho que la ciudad de México vaya perdiendo poco a poco su autonomía como municipio libre.

Durante el gobierno del general Díaz, se separaron varios ramos cuya administración pertenecía directamente al municipio y fueron administradas por el gobierno del Distrito Federal.

Félix Palavicini en apoyo de la comisión: “La ciudad de México ha vivido siempre de las contribuciones afluentes de todas las entidades federativas para su embellecimiento, esto es legítimo, a esto tenía derecho la ciudad de México, pero a esto no tienen derecho los municipios de la ciudad de México.. Pues no, señores diputados, lo que ha invertido toda la vida la ciudad de México han sido los fondos de la federación... Si no fuesen los concejales de la ciudad de México los que tuvieran que resolver, sería el Congreso, los representantes de los Estados que es de donde viene el dinero. El Ejecutivo no podría hacer nada absolutamente, ni podría disponer de un solo centavo de la Federación, sino por acuerdo del Congreso... los señores munícipes de la ciudad de México no deben ni pueden disponer de los fondos de la Nación.. Así pues, la vigilancia inmediata del municipio sería eficaz en cada una de las poblaciones del Distrito Federal; pero no sucede lo mismo en la ciudad de México. La ciudad de México no puede subsistir municipalmente, porque no tiene recursos para ello; se han hecho número, la primera jefatura ha mandado reunir todos los datos, ha estado estudiando para resolver de una manera exacta, y ha resultado que los ingresos municipales serían insuficientes para atender los servicios municipales.. Si las autoridades de la ciudad de México fuesen únicamente nombradas por el Ejecutivo, resultaría que todos los poderes allí residentes estarían subalternados a una autoridad ejecutiva inmediata, que no tendría por los otros poderes más que el respeto que quisiera darles, considerando las jerarquías que las leyes les dan. Pero si los gobernantes de la ciudad de México tienen que ser nombrados por el Ejecutivo con ayuda del Congreso de la Unión, la Federación estaría vigilándolos... porque tampoco tendría que ver las municipalidades que rodean a la ciudad de México, sino simplemente a la propia ciudad de México, residencia de los Poderes Federales y el gobierno de Washington está integrado por una



comisión nombrada por el Ejecutivo y propuesta por el Congreso de la Unión, de modo que el gobierno de aquella ciudad priva a los habitantes para votar por munícipes...a la representación nacional es a la que le toca vigilar el progreso, el lujo y el adelanto de la ciudad de México, que es una ciudad Federal. Es a los representantes de la República a quienes toca exclusivamente controlar los intereses de una ciudad donde residen los Poderes Federales, y es a los Poderes Federales a quienes toca designar autoridades, para que respeten su poder y para que no dependan de una autoridad municipal, que constantemente está urgida de fondos, porque sabe que no vive de sus propios recursos, sino de los recursos de la Federación”.

Por su importancia reproducimos a continuación el voto particular de Heriberto Jara en contra del dictamen:

“Vengo a formular mi voto particular en contra del dictamen de la mayoría de la 2ª. Comisión de Reformas a la Constitución en lo que se refiere al inciso VI, fracción II del artículo 73.

El dictamen en cuestión dice así:

II: Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular, Hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

No encuentro razón fundamental para substraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República.

El hecho de que hayan residido ordinariamente los Poderes Federales y el Gobierno del Distrito en la Ciudad de México, no debe invocarse para la resolución que ha tomado la mayoría de la 2ª. Comisión, al tratar este punto, pues si esto se admitiera, en las capitales de los Estados tendría que desaparecer el Ayuntamiento de la ciudad, o formarse, no por elección popular, sino por designación del Jefe del Ejecutivo del Estado, lo que constituiría una excepción injusta.

No puede alegarse la falta de recursos para el sostenimiento de la municipalidad como entidad independiente, pues si el Ayuntamiento de referencia percibe todas sus contribuciones que le corresponden, es indudable que podrá cubrir con holgura todas sus necesidades y hasta tendrá un superávit.

Es indudable que el funcionamiento administrativo de la municipalidad de México será mucho mejor dependiendo de un Ayuntamiento libremente elegido y compuesto de ciudadanos en quienes sus electores vean a los hombres progresistas, siempre dispuestos a trabajar por el engrandecimiento de la ciudad que se confía a su custodia; será mucho mejor y mucho más benéfico que en un cuerpo de empleados que no ven con tanto empeño los intereses puestos bajo su administración, y con el inconveniente que siendo por designación del ejecutivo, pudiera ser, en más de un caso, desconocedores del medio y, por consiguiente no los más indicados para desarrollar una buena administración en el.

Pudiera alegarse la inconveniencia de que un cuerpo de policía como el de México dependiera del ayuntamiento, residiendo allí los poderes federales. Pero en este caso pudiera establecerse que dicha policía dependa directamente del gobernador del D.F. mientras los poderes de éste gobierno tenga su asiento en la capital de la República. Por expuesto, pido a este honorable asamblea se digne aprobar la fracción de referencia en la siguiente forma:

“II. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, inclusive la municipalidad de México, a la que se dejará el libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley señala y devolviéndole la administración y manejo de los ramos que indebidamente han estado bajo la acción directa del gobernador del Distrito.

Finalmente el texto final de la Constitución de 1917 en la fracción VI del art. 73 otorgaba facultad al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, bajo las siguientes bases:

1º. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2º. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa⁷

⁷ Aprobada la Constitución de 1917, se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917, que en su artículo 45 señalaba que la administración de los municipios del Distrito Federal estaría a cargo de un Ayuntamiento compuesto por miembros designados por elección popular directa conforme a las disposiciones de la ley electoral correspondiente.



Sin embargo, el derecho de los habitantes del Distrito Federal para elegir a sus autoridades inmediatas, duró muy poco. En efecto, el 19 de abril de 1928 el General Álvaro Obregón presentó a la Comisión Permanente un proyecto de reformas con el propósito de suprimir la organización municipal en el Distrito Federal con las consideraciones de que la existencia del municipio y de los poderes federales era incompatible en un mismo territorio. Señalaba el referido texto.⁸

1. Actualmente el Congreso Federal tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; pero al hacerlo debe respetar, como instituciones constitucionales, los ayuntamientos de elección popular directa y el Gobierno del Distrito.

Consiguientemente, si el Congreso tratara de expedir una Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, con el propósito de satisfacer debidamente las necesidades sociales y subsanar todas las deficiencias que la experiencia ha marcado, habría de proceder primeramente a reformar la Constitución de 1917 en el sentido de que no figurarán como instituciones constitucionales los ayuntamientos del Distrito Federal y el gobierno del mismo Distrito. El 14 de mayo de 1928 Obregón realizó una anexión al proyecto de reformas en el siguiente sentido: "Por mandato constitucional, el Distrito Federal es la residencia de los supremos Poderes de la Federación; en consecuencia indudablemente que el Presidente de la República es a quien compete el Gobierno de la misma entidad fijada la base anterior, la Ley Orgánica creará en vista de la necesidades y de la experiencia, el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá las referidas funciones en el Distrito Federal.

El mencionado proyecto señalaba en cuanto al Distrito Federal lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al distrito y territorios federales sometiéndose a las bases siguientes:

I. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por el órgano u órganos que determine la ley respectiva.

⁸ Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, op.cit, p.7 y siguientes.

II. El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

III. Los gobernadores de los territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.

En la sesión del mismo día hizo su intervención Vicente Lombardo Toledano, quien señaló: “En suma, no es posible resolver el problema de la reorganización administrativa de la Ciudad de México sin resolver también el problema de la reorganización administrativa de las ciudades que ya son barrios de la propia ciudad y tal vez ciudades satélites de la gran Ciudad de México. Segundo, no es posible resolver el problema anterior de las ciudades barrios de la actual Ciudad de México, sin tomar en consideración los hechos desde el punto de vista económico y social con objeto de darles carácter legal a estas situaciones, es decir, lo mismo que aconseja toda la experiencia técnica y social nuestra. Por ello creo que el problema de la reorganización administrativa del Valle de la Ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político.

..“Si aceptamos que el municipio debe ser la base de la organización cívica de México; si aceptamos, consecuentemente, que la libertad municipal implica una política municipal, ¿por qué al mismo tiempo que se pretende reorganizar la vida cívica en la región del Valle de México, acabamos con el principio democrático para elegir a los gobernantes de los municipios? Yo no creo que sea necesario suprimir el sistema democrático para elegir el ayuntamiento de la Región del Valle, reorganizando esta región. Una cosa es el problema de la reorganización administrativa y otra cosa es aniquilar el principio constitucional y revolucionario del Municipio libre en el Valle de México” .⁹

Por su parte el C. Cerisola señaló: “¿podemos considerar a los municipios del Distrito Federal y territorios como verdaderos municipios autónomos?, sus ayuntamientos ¿pueden considerarse como tales, formados por representantes populares, conocedores de las necesidades del pueblo y dispuesto a gastar los fondos públicos en provecho de la colectividad?; ¿cumplen con esta misión?

“Las características que la Constitución fija en su artículo 115 para los municipios libres, son: además de ser administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa, la de administrar libremente su hacienda; la de cubrir con sus propios recursos

⁹ Ibidem, pp.16-48



todos los servicios públicos y la de no tener autoridades intermediarias entre ellos y los gobiernos de sus entidades y ninguna de esas características concurre en los municipios del Distrito Federal y Territorios. No teniendo, pues, las características del municipio autónomo, ni nadie, puede considerarlos como tales, pues ni siquiera llenan el requisito de no tener autoridad intermedia entre ellos y el gobierno de su entidad, ya que siendo el Distrito Federal el asiento de los poderes federales, ni esta H. Cámara de Diputados en función de legislatura, ni el Ejecutivo tratan directamente con ellos sino por intermedio del gobernador del Distrito.

“No siendo municipios autónomo ni siendo (verdaderos) ayuntamientos de elección popular, como no lo son, ¿constituyen los ayuntamientos, cuya supresión se propone, una institución respetable, provechosa, útil para la sociedad?. Tampoco, la coexistencia aquí en el Distrito Federal de ayuntamientos, gobierno del Distrito Federal y poderes federales impide la unidad de mando, la unidad de acción. No habiendo unidad de mando, constantemente se están presentando conflictos entre unas autoridades y otras, conflictos que redundan siempre en perjuicio de la sociedad”¹⁰.

Así, el 20 de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformaba el artículo 73, para quedar como sigue.

Art. 73. El Congreso tiene facultad.

I. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2ª. El gobierno de los territorios estará a cargo de un gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3ª. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.

¹⁰ Ibidem, pp. 16-48

Con la reforma constitucional de 1928 se modificó radicalmente la forma de gobierno de la Ciudad de México, al crearse el Departamento Central, Delegaciones Políticas y un Consejo Consultivo, este último, con el evidente propósito de intentar compensar la pérdida de la representación política que existía en los cabildos de los municipios de la Ciudad de México ¹¹

No fue sino hasta 1987, que Miguel de la Madrid plantea una reforma constitucional para dotar al Distrito Federal de una Asamblea de Representantes, pero con limitadas atribuciones¹². En 1993 se reestructura el texto constitucional para incorporar en el artículo 122 la regulación política de la Ciudad de México, se dota a la ciudad de un Estatuto de Gobierno y se plantea un método indirecto de nombramiento del Jefe de Gobierno; será en 1996 cuando por primera ocasión se abra un espacio democrático en la ciudad al reconocer facultades legislativas a la Asamblea de Representantes que cambia su denominación por Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como establecer la elección por voto universal libre y directo del Jefe de Gobierno a partir de 1997 y de los Jefes Delegacionales a partir del año 2000, como actualmente sucede ¹³.

Respecto al Régimen de las Delegaciones Políticas, cabe señalar que durante las discusiones que dieron origen a la reforma constitucional de 1996, el Partido Revolucionario Institucional se mostró contrario a la municipalización del Distrito Federal por considerar que se generaría un caos ante la imposibilidad de lograr coincidencias para la administración de servicios. Por su parte el Partido de la Revolución Democrática se declaró a favor de elegir presidentes municipales y dar pie a la constitución de ayuntamientos. Por último, el Partido Acción Nacional pugnaba por la creación de cabildos. ¹⁴

LOS PODERES FEDERALES Y EL DISTRITO FEDERAL

Para poder determinar con claridad la importancia de esta cuestión es necesario que hagamos algunas precisiones en cuanto al origen del Distrito Federal en México y en los Estados Unidos, ya que de ahí retomamos esta figura. En el caso de los Estados Unidos su creación tuvo como antecedente la Confederación de Estados, que

¹¹ Ziccardi, Alicia, "Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal", en Elsa Patiño Tovar y Jaime Castillo Palma (compiladores), Ciudadanía, poder político y gobierno, México, Universidad Autónoma de Puebla y Red de Investigación Urbana, A.C, 2000, p.71.

¹² Peschard, Jacqueline, "1994: voto y representación política en la ARDF", en Germán Pérez, Arturo Sánchez y Arturo Alvarado (coordinadores), La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 307.

¹³ El decreto que contiene las reformas constitucionales se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996.

¹⁴ Serrano Salazar, Oziel, La reforma política del Distrito Federal, México, Plaza y Valdés, 2001, p.286.



gozaban de soberanía propia y que al momento de conformarse como una Federación se vieron en la necesidad de trasladar su soberanía a la Federación, es decir, esta última únicamente suma las soberanías. Respecto a las atribuciones del Congreso de la Unión como ya hemos señalado se revierte el principio federal, ya que es este órgano quien tiene la facultad amplia de legislar en materias relativas al Distrito Federal, mientras que a la Asamblea Legislativa le corresponden únicamente aquéllas materias señaladas expresamente en el texto constitucional.

Otra de las atribuciones fundamentales es precisamente el de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que hace las veces de Constitución local y que establece los lineamientos generales bajo los cuales debe registrar la actividad en esta entidad. Este punto origina graves discusiones ya que si bien es cierto en estos momentos los habitantes del Distrito Federal pueden elegir libremente a su Jefe de Gobierno, también es cierto que no cuentan con la facultad de expedir su propia constitución, en conclusión se determina quien gobierna, pero no como gobierna.

En cuanto a la facultad de legislar en materia de deuda pública, consideramos que debido a que se requieren grandes cantidades de recursos financieros para realizar las obras propias del gobierno de la ciudad, la solución a esta cuestión es que la Federación, asuma la deuda del Distrito Federal y se le deje con sus contribuciones y con su facultad de establecer su deuda pública.

LOS PODERES LOCALES DEL DISTRITO FEDERAL

En primera instancia habremos de señalar algunas diferencias y semejanzas existentes entre el Distrito Federal y los Estados de la Federación. Dos semejanzas destacan: primero, los Estados de la Federación al igual que el Distrito Federal son entidades federativas. Segundo, el Distrito Federal y los Estados cuentan con igual representación política en el Senado de la República.

Las diferencias son más amplias: 1) Los Estados de la Federación son “Libres y soberanos” en cuanto a su régimen interno, mientras que el Distrito Federal no, 2) Las facultades no señaladas expresamente a la Federación se entienden reservados a los Estados, mientras que en el caso del Distrito Federal, se señalan expresamente sus facultades y la Federación se reserva las demás, es decir, se revierte el principio federal, 3) Los Estados cuentan con su propia Constitución local, emanada del constituyente

local, mientras que en el Distrito Federal el Estatuto de Gobierno que hace las veces de Constitución local es emitida por el Congreso de la Unión, 4) En el caso del Distrito Federal el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión realizan funciones de órganos locales de gobierno, 5) Los Estados cuentan al mismo tiempo con un régimen municipal, mientras que en el Distrito Federal no es así, 6) Los Estados, bajo ciertos requisitos pueden fijar los montos de la deuda pública local, mientras que respecto de Distrito Federal no, 7) Los Estados de la Federación cuentan, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, con la facultad de iniciativa para cualquier ley federal, facultad restringida para el Distrito Federal, quien únicamente puede iniciar leyes respecto del propio Distrito Federal, 8) El Distrito Federal, a diferencia de las demás entidades federativas no participa en el proceso de creación de nuevos Estados y 9) El Distrito Federal no participa en el proceso de ratificación de reformas constitucionales, como si la tienen los Estados.

La conclusión lógica de lo transcrito, es que las entidades federativas llamadas también Estados cuentan con soberanía, al menos desde el punto de vista doctrinal; es decir, tan soberanos son que suscriben el pacto federal, por medio del cual dejan latentes atribuciones, que son cumplidas por la Federación.

Por otro lado, el Distrito Federal, al ser la sede de los Poderes de la Unión, no cuenta con soberanía y aún con las reformas constitucionales, la autonomía de esta entidad federativa se ve disminuida por la intervención directa del Poder Ejecutivo Federal y del Congreso Federal, en la función administrativa y de gobierno, del Distrito Federal.

Ahora bien, las reformas constitucionales al Distrito Federal fueron incompletas; toda vez, que si bien hoy en día se elige por voto universal, libre y directo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a los Delegados, no se incluyó la forma administrativa de su organización, por lo que se repitió el esquema de la desconcentración para los órganos políticos desconcentrados, denominados delegaciones, lo que implica que debemos avanzar paulatinamente hacia una verdadera democratización en todos los ámbitos, administrativo, político, cultural, participativo, económico, etc., para sustentar el beneficio de los ciudadanos del Distrito Federal.

El primer paso a la auténtica democracia, será modificar la estructura administrativa de las delegaciones para ser en primera instancia órganos descentralizados y pasar posteriormente a la municipalización del Distrito Federal, con todas las atribuciones inherentes a este orden de gobierno, porque de otra manera, se continuará con la



incongruencia de que los ciudadanos eligen a sus gobernantes (Delegados), pero estos no pueden actuar libremente en la atención a sus votantes, porque la desconcentración les impide tomar acciones directas por falta de atribuciones legales.

¿GOBIERNOS DELEGACIONALES?

La Constitución General de la República en la Base Sexta del artículo 122, establece las bases de organización de la administración pública local de la ciudad, señalando que el Estatuto de Gobierno establecerá los órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; además sus titulares serán elegidos de forma universal, libre, secreta y directa.

Por su parte el Estatuto de Gobierno del Distrito federal en el artículo 104, establece que la Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial a la que se le denominará Delegación, encabezada por un Jefe Delegacional, electo democráticamente con un mandato de tres años.

Es importante señalar que para la Constitución y el Estatuto de gobierno en la Ciudad de México, solamente existen dos niveles de gobierno, el federal y el de la Ciudad de México, ya que a diferencia del municipio no se le considera como nivel de gobierno a las delegaciones, estas son consideradas como parte de la administración del Distrito Federal, hecho que sin lugar a dudas resulta sumamente cuestionable. Un Municipio es libre y considerado un nivel de gobierno, las delegaciones por el contrario, son consideradas parte de la Administración del Gobierno de la Ciudad; esto a pesar de que ambos titulares son electos democráticamente.

De hecho consideramos bastante desafortunada la definición de delegaciones, ya que de ninguna manera los Jefes delegacionales tienen facultades delegadas por el Jefe de Gobierno u otra instancia, ni los denominados órganos político-administrativos son resultado de alguna delegación administrativa, ya que sus facultades están expresamente señaladas en el artículo 117 del Estatuto de Gobierno.

Es importante resaltar que el artículo 112 del propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. Sin embargo, esto es letra muerta en la realidad, ya que la falta de una adecuada estructura legal y administrativa hace que los recursos de las delegaciones se encuentren centralizados por la Secretaría de Finanzas, en detrimento de la eficiencia administrativa de las delegaciones; es lamentable que los gobiernos delegacionales no puedan ejercer por sí mismos su presupuesto, como sucede en cualquier parte del mundo.

Uno de los derechos humanos de primera generación que fueron logrados a raíz de la Revolución Francesa fue el de la representación política, es lamentable que la Constitución General de la República reconozca a todos los ciudadanos mexicanos una doble soberanía, la que ejercen como parte de una Federación en los temas de carácter nacional y otra en el ámbito local, donde en cualquier estado de la República sus ciudadanos tienen la capacidad de decidir de manera libre su forma de organización, excepto en la capital del país; donde no se reconoce soberanía a sus habitantes, es decir estamos en una forma de incapacidad política y por lo tanto la Federación actúa como tutor de los habitantes de la Ciudad de México, por ello, es lamentable que en un régimen democrático no se cumpla con el requisito mínimo del reconocimiento pleno de derechos políticos a sus habitantes.

De igual forma, no existe justificación legal ni política alguna que impida la existencia de una figura de representación política en el ámbito delegacional, no es adecuado que los Jefes Delegacionales no tengan contrapesos institucionales en la esfera local, es necesario la existencia de una figura equivalente al Cabildo Municipal, donde estén representadas las fuerzas políticas y se logre un mayor equilibrio de poderes locales. Si bien es cierto, la Ciudad de México es punta de lanza en materia de participación ciudadana, ni los Comités Ciudadanos o los Consejos Delegacionales sustituyen la figura del Ayuntamiento, no solamente se requiere participación ciudadana en el ámbito delegacional; es fundamental la representación política.

Asimismo, los gobiernos delegacionales están exentos de cualquier facultad en materia hacendaria, no pueden recabar ningún tipo de impuesto, lo que resulta incomprensible para un gobierno local, máxime si está conformado por lo menos con 200 mil habitantes; es necesario que se le otorguen a las delegaciones facultades fiscales, que permitan coadyuvar con la recaudación de impuestos que permitiera que un porcentaje de ellos fuera retenido por la hacienda municipal.



Como ha quedado claro ni la Constitución, ni el Estatuto de Gobierno establecen la naturaleza jurídica de los gobiernos delegacionales, ésta la vamos a encontrar en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que señala que la administración pública del Distrito Federal, contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal.

Un organismo público desconcentrado, a diferencia del descentralizado no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio; es lamentable que los gobiernos delegacionales se encuentren en el nivel más bajo de la administración pública del Distrito Federal, de hecho es incompatible con las funciones propias a un gobierno el no tener personalidad jurídica ni patrimonio, ya que se complica sobremedida la operación ordinaria, se alargan los tiempos de respuesta a la ciudadanía, se generan muchas lagunas jurídicas y se pone en entredicho la misma naturaleza de gobierno.

Considero muy importante avanzar en el fortalecimiento institucional de los gobiernos delegacionales, partiendo precisamente de la redefinición de su naturaleza jurídica y política; sería muy importante avanzar hacia la descentralización, que sin lugar a dudas sería un avance sustancial y para ello no es necesario realizar una reforma constitucional o al Estatuto de Gobierno, basta una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Apuntadas solo algunas de las limitantes a los gobiernos delegacionales, es necesario realizar la siguiente pregunta, ¿existe realmente gobierno delegacional?

Es necesario establecer que las atribuciones que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y toda la Legislación de esta entidad federativa, concede a las delegaciones y al Jefe Delegacional, son señaladas como órgano desconcentrado y como titular del mismo, pero todo ello es derivado de las acciones del gobierno central, donde poco o nada pueden hacer los ciudadanos de la demarcación.

Lo relevante de lo anterior es que, el contacto directo con los ciudadanos se lleva a cabo por el órgano desconcentrado, quien atiende las demandas ciudadanas y conoce profundamente las necesidades de la comunidad; en este sentido, la idea de la municipalización del Distrito Federal, cobra especial interés.

Llevar a cabo una reforma constitucional que eleve las delegaciones a rango de municipios, como se señaló anteriormente, se ve complicada y poco práctica, porque en este momento los servicios no sólo de las 16 delegaciones sino con el área conurbada, impediría la escisión de los servicios y actividades propias de las delegaciones.

En este punto encuentro una dificultad aún mayor, las delegaciones no tienen personalidad jurídica propia para llevar acciones que impacten a sus ciudadanos que colindan con otros municipios, lo cual retrasa la posible acción conjunta, ello porque para llevar cualquier actividad, se requiere la autorización de Gobierno Central, en tanto que el municipio puede tomar las decisiones directamente. Esta formalidad jurídica implica que la toma de decisiones sea lenta y pase por un camino administrativo por demás tortuoso, en perjuicio de los ciudadanos.

Es por ello que la transformación de las delegaciones de órganos desconcentrados, a otra forma de organización debe ser paulatina, considerando que en primer lugar debe de contemplarse la descentralización como el primer paso a una autarquía cuando menos de las delegaciones.

Recordemos que las formas de organización son las instancias que los gobiernos tienen para definir su actuar y el otorgamiento de bienes y servicios a sus ciudadanos. En primer lugar se da la centralización para obtener la unidad de mando en las acciones, impidiendo las contradicciones entre las áreas del gobierno, forma de organización que ha demostrado su eficiencia en el control y dirección; sin embargo, también ha evidenciado que las acciones de gobierno se vuelven lentas, tortuosas y en algún momento se empantanar, administrativamente, por lo que el mismo Gobierno Federal ha intentado otras formas de organización para resolver los problemas de los ciudadanos y así llegar más rápido y eficaz al otorgamiento de bienes y servicios.

Si se considera entonces que la centralización no es la forma ideal de organización administrativa para resolver problemas de los ciudadanos de manera ágil y oportuna, en el Distrito Federal, debemos explorar las otras formas de organización administrativa, por lo menos las tradicionales, aunque como se señaló, la desconcentración es la actual forma de organización administrativa en esta entidad federativa, que ya no responde a las necesidades de la población del Distrito Federal.



DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.

Considero importante realizar un breve análisis respecto a las formas de organización administrativas que he mencionado líneas arriba, para desentrañar la naturaleza de las mismas y la posible evolución de las delegaciones en organismos más eficientes y ágiles en la prestación de servicios y obtener una verdadera competencia funcional.

La desconcentración es una forma de organización administrativa que se deriva de la centralización; es decir, se puede considerar como una variante de la forma de organización que se menciona en último lugar. Toda vez que los entes públicos en su dependencia del Jefe del Poder Ejecutivo, diluye el poder y la competencia en los subordinados, para encargarse de los asuntos determinados de la competencia del poder central.

En esa virtud, los órganos desconcentrados forman parte de los entes centralizados y por consecuencia no tienen personalidad jurídica propia y sólo contarán con autonomía técnica para despachar ciertos asuntos. La desconcentración ha sido considerada como la primera etapa de la descentralización.¹⁵

En este contexto, los estudiosos del Derecho Administrativo, como los Doctores Acosta Romero y Eduardo García De Enterría, han elaborado tesis respecto a las variantes de la desconcentración, encontrando que se manifiestan una desconcentración política y una administrativa; la primera responde a que se transfieren la totalidad de atribuciones que se encuentran en otros niveles de gobierno, es así como identificamos a los Estados y los Municipios, situación que se aclaró en líneas anteriores, porque se debe partir del supuesto que fueron los Estados que constituyeron la Federación, (artículo 124 de la Constitución Federal), en el caso del Distrito Federal, las consideraciones son exactamente inversas, lo que rompe el orden lógico jurídico como lo señalamos anteriormente. Ahora bien, si se acepta esta tesis, la desconcentración política, la constituyen los Municipios y los Estados miembros de la Federación, lo que no sucede con el Distrito Federal.

Por lo que respecta a la segunda tesis, es cuando los entes desconcentrados dependen de un organismo centralizado y sólo poseen cierta autonomía técnica y funcional. Paradójicamente, aún situándonos en el caso del Distrito Federal y sus Delegaciones, tampoco responde esta tesis en la realidad del Distrito Federal, ya que las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, llevan a cabo diferentes acciones que no sólo son de carácter técnico y funcional, si no que otorgan servicios apoyos sociales que rebaza lo establecido en la doctrina administrativa.

¹⁵ Enrique Sayagués Laso, Enrique, citado por Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos, quinta edición, Editorial Oxford, México, 2004. P. 132

En razón de lo apuntado, señalaré las características de los órganos desconcentrados:

1. Forma parte de la centralización
2. Mantiene liga jerárquica con el ente centralizado.
3. Tienen cierta libertad en su aspecto técnico
4. Poseen competencia limitada
5. No tienen personalidad jurídica propia.

Por otro lado, la descentralización, también es una forma de organización administrativa que le imprime dinamismo a las acciones del gobierno, mediante el ahorro de etapas que son propias del poder jerárquico y que pertenecen a los entes centralizados, lo anterior para desarrollar una acción administrativa más ágil y eficiente, para el desenvolvimiento de los servicios y actividades de la administración pública en el ámbito de sus competencias. Esta forma de organización administrativa tiene su primer antecedente en nuestro país, en 1830, con la creación del Banco de Avío.

La idea fundamental en que se basa la descentralización, es realizar acciones de una manera más rápida y eficiente que si se llevaran a cabo por el ente centralizado, dado que la descentralización implica un régimen jurídico y patrimonio propios, aunado a una autonomía jerárquica o funcional. Lo anterior no implica que al cederle al ente descentralizado personalidad jurídica propia, diferente del ente centralizado, un total desapego de de este último, por el contrario, le sigue perteneciendo al Ejecutivo, además de que será tutelado y controlado por este.

De lo apuntado podemos inferir las características de los organismos descentralizados:

1. Son creados por Ley o decreto.
2. Tienen personalidad jurídica propia, distinta del Estado.
3. Cuentan con patrimonio propio.
4. Poseen autonomía jerárquica.
5. Realizan función administrativa.
6. Existe una tutela y control sobre ellos por parte del Estado.



Es necesario hacer unas reflexiones respecto a las características de los descentralizados. En primer término, pueden ser creados por ley o decreto, en el caso del Distrito Federal, se puede llevar a cabo por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que no hay inconveniente para su creación.

Respecto a su personalidad jurídica propia, distinta del Estado, existe la disposición legal para la creación de personas morales, de acuerdo al Código Civil Federal, en su artículo 25, la personalidad que es usada para llevar a cabo las tareas que le son asignadas, no para crear un ente que responda a intereses privados, de grupos o personales, ya que es muy claro que su actuación es en el ámbito administrativo y de función estatal, por lo que cualquier desviación, es detectada inmediatamente por el control o tutela que el Estado ejerce sobre ellos.

De la misma manera, el patrimonio propio es otorgado para la realización de sus fines de carácter estatal administrativo, de tal manera sus recursos y actividades serán normadas por el beneficio que representa llegar más ágil y eficientemente a los ciudadanos.

En atención a su autonomía jerárquica, se le otorgará para tener un autogobierno, en relación a sus actividades y cometidos, pero siempre estarán sujetos al control y verificación de su actividad, desde luego, las decisiones trascendentales pasan por el rigor y vigilancia del ente centralizado, con lo que se asegura la unidad de mando en las directrices emanadas en el marco de la acción administrativa del ente centralizado.

En relación a la función administrativa, es obvio que el organismo descentralizado es creado para eficientar la labor administrativa del ente central, no para desviar las acciones o entorpecer la función estatal, en esta virtud, cualquier desviación se estaría en presencia de actos arbitrarios y por supuesto sancionados por el poder central o los órganos de control.

Finalmente, es claro que se establece una tutela y control sobre el ente descentralizado, ya que sus atributos son para llevar una más ágil y adecuada administración de todos los recursos en beneficio de los ciudadanos.

En un análisis comparativo de las dos formas de organización administrativas a las que me he referido, es claro que se notan diferencias abismales entre ambas, que desarrollaré brevemente.

La desconcentración al estar ligada directamente al ente centralizado, realiza acciones de una forma más lenta y en muchas ocasiones poco oportunas, ya que la decisión pasa por muchos filtros, mismos que no están directamente involucrados en la problemática; en tanto que en la descentralización la toma de decisiones es más rápida y oportuna.

La desconcentración no posee personalidad jurídica propia, por lo que requiere de autorización del ente centralizado, lo que retarda la acción administrativa, por otro lado, la descentralización toma acciones de inmediato que se reflejan en un accionar más ágil y eficiente, dada su personalidad jurídica propia.

El desconcentrado tiene una competencia limitada de carácter técnico, por lo que su actuar depende en gran medida de las decisiones del ente centralizado, por su parte el descentralizado se avoca de inmediato a resolver el problema dada su autonomía jerárquica.

El desconcentrado no tiene patrimonio propio, por lo que sus acciones y respuestas a la ciudadanía se encuentran colocadas en un nivel de subordinación a los presupuestos y recursos del centralizado, en tanto que el descentralizado puede resolver en forma casi instantánea, entendiendo que su patrimonio es para la realización de una función estatal administrativa, que además será sujeto al control estatal.

Una reflexión adicional en la discusión entre la desconcentración y la descentralización, elevada a la organización de las Delegaciones Políticas en el Distrito Federal.

La forma en que se organiza administrativamente un Estado, no se constriñe a tener todo su aparato gubernamental en el férreo control centralizado por sí mismo o a través de la desconcentración, como se demuestra la descentralización responde más ágil y eficiente a la problemática que en el diario acontecer se suscita en una entidad federativa, considerada la más grande y poblada del orbe con una mega dificultad para ser gobernada. En este sentido, otorgar la forma de organización administrativa descentralizada a las Delegaciones Políticas en el Distrito Federal, puede redundar en acciones de mayor capacidad de respuesta a los ciudadanos sin que ello implique crear un ente anárquico y sin control, todo lo contrario, la eficiencia de la administración pública se demuestra al otorgar los elementos para que los bienes y servicios puedan ser otorgados en un mínimo de tiempo y con una calidad insuperable, por la atención oportuna para satisfacer las necesidades de la población, con un control y tutela de la administración central.



Por otro lado, otorgar la descentralización a las Delegaciones Políticas en el Distrito Federal sería un ejercicio democrático acorde con los tiempos en que se reclama de los ciudadanos la mayor participación no sólo política sino en el manejo de la administración pública.

En este contexto se encuadra la incongruencia que se vive actualmente, ya que los Delegados son electos por el voto universal, libre y secreto de los ciudadanos, por lo que tienen la obligación de responder a las demandas legítimas de sus ciudadanos, pero por otro lado, sus facultades se encuentran acotadas por que al ser titulares de un órgano desconcentrado, se ven constreñidos a seguir la mecánica administrativa de la desconcentración; es decir, la facultad limitada que se concede al ente desconcentrado, por lo que una visión de eficacia administrativa, nos permite afirmar, que la democracia se ejerce con el gobierno de todos, pero con atribuciones y facultades que permitan realizar la labor administrativa en forma clara, transparente, con rendición de cuentas, control administrativo, pero con libertad de acción en beneficio de la comunidad.

Ahora bien, en la actuación de las Delegaciones Políticas en el Distrito Federal, existen tópicos que entrañan una gran complejidad, que aún si se concediera la descentralización, serían motivo de un profundo análisis para su resolución.

La prestación de los servicios públicos en los municipios están encargados al Ayuntamiento, su competencia se encuentra perfectamente delimitada por el artículo 115 de la Constitución Federal, que serán entre otros; agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y central de abastos, panteones, rastros, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito, etc., en este sentido los Ayuntamientos tienen la posibilidad de concesionar o prestar los servicios a través de entes descentralizados.

Las Delegaciones Políticas en el Distrito Federal (órganos desconcentrados), no tienen a su encargo la prestación en forma directa de los servicios públicos, de conformidad con el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el titular del órgano desconcentrado siempre actuara en apoyo de las dependencias del gobierno central o bajo los lineamientos que estas emitan al respecto.

Lo anterior tiene una razón importante en su concepción, toda vez que una mega ciudad como la Ciudad de México, prácticamente se encuentra conurbada en sus 16 Delegaciones Políticas, por lo que sería un error fragmentar los servicios públicos, además de la imposibilidad física de lograr lo anterior.

La misma orografía del Distrito Federal es un obstáculo para individualizar los servicios públicos por Delegación; sin embargo, de un estudio exhaustivo a la legislación y comparando las atribuciones de los Ayuntamientos, es posible determinar qué servicios públicos pueden ser prestados directamente por las Delegaciones Políticas.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que una forma de lograr una administración pública responsable, eficiente y democrática debe evolucionar a hacia la descentralización como un paso importante para obtener resultados positivos en la prestación de los servicios públicos, en forma más eficiente, oportuna y de calidad.

Al considerar que un paso importante en la municipalización del Distrito Federal, es transformar el régimen de desconcentración a descentralización de las delegaciones, pondría de realce la importancia de proporcionar los bienes y servicios a los ciudadanos de la demarcación en forma oportuna y ágil.

No por ello se resolverán todos los problemas de las delegaciones al transformarse en entes descentralizados, debemos considerar que los entes descentralizados también tienen una liga directa con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, su actuar se vuelve más rápido y eficiente.

Como es conocido, los entes descentralizados tienen órganos de dirección, de representación y de administración, que debemos de ejemplificar para una mejor comprensión de mi propuesta, claro, trasladando la teoría al supuesto previsto. Como órgano directivo, (similar al cabildo) se puede integrar un consejo ciudadano de la demarcación, que será electo por voto universal, secreto y directo, al igual que el Delegado, este órgano será presidido por el Jefe Delegacional y tomarán decisiones por unanimidad o por mayoría, dependiendo del asunto o actividad a desarrollar.

Como órgano de representación se ubica al Delegado, con atribuciones de ley y con personalidad jurídica para representar a la Delegación, así como ser sujeto de derechos y obligaciones a nombre de la Delegación, que ejecutará las órdenes del órgano directivo.

Como órgano de administración, se coloca a la Dirección General de Administración, que a su vez, tendría entes de control ciudadano e internos, que permitan transparentar la vida de la Delegación y el honesto modo de administrar los recursos.

En la propuesta que se describe lleva inmersa la posibilidad de allegarse de recursos pecuniarios a través de contribuciones derivadas de las contraprestaciones que presta la Delegación y por lo mismo se debe considerar que se obtendría el patrimonio propio.



Ahora bien, como se señaló, la descentralización no es fin de las reformas al régimen actual del Distrito Federal, es el primer paso a una autentica municipalización de esta entidad federativa, ya que faltarían reformas no sólo constitucionales, sino también legales, necesarias para obtener una verdadera democracia participativa, en este tenor, debemos hablar de reformas electorales, hacendarias, de bienes de dominio público y privado, por mencionar algunas de las que se requiere para obtener una reforma integral y no sólo administrativa.

El debate pues, se debe centrar en la forma de evolución del Distrito Federal, hemos planteado que debe recurrirse a la descentralización como un primer paso para que posteriormente se arribe a la municipalización, con todo lo que ello implica.

No obstante lo anterior, también se puede plantear una reforma integral del Distrito Federal, que debe iniciar con la reforma a la Constitución y a todas las leyes de la entidad federativa, lo cual puede llevar años de consulta, análisis de especialistas, propuestas al constituyente permanente, voluntad política y sobre todo la opinión de los ciudadanos del Distrito Federal, que en todo el debate han sido los más ignorados.



EL MARCO DE LA GOBERNANZA Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN ESPAÑA. ¿UN RETO PARA EL FUTURO?

David H. Corrochano ¹

INTRODUCCIÓN

La agenda de la reforma del Estado que se inició en torno a 1975, supuso profundos cambios en la administración pública, y las verdades esenciales que guiaron la práctica y el estudio de ésta han sido discutidas y sustituidas por otras a lo largo de las tres últimas décadas. Este proceso no ha culminado en una nueva doctrina administrativa aceptada², por lo que lo que optar por un marco que dé respuesta a qué políticas son más convenientes para desarrollar la administración del futuro, no solo es una cuestión técnica, sino que también refiere objetivos ideológicos, como de innovación y adaptación a un debate en permanente cambio. El análisis de los debates en ciencias sociales es indisoluble de las prácticas político-administrativas, y viceversa. Dada esta premisa, este artículo tiene como objetivo resaltar la necesidad de enmarcar la Gobernanza en el debate académico, la producción normativa y el fomento de la participación ciudadana de los municipios españoles. Para ello, se realiza un breve estado de la cuestión sobre la materia.

Como punto de partida, aquí se plantean dos simplificaciones: primera, se parte de que la Gobernanza y la Nueva Gestión Pública son dos paradigmas en conflicto, cuando un análisis más pormenorizado de ambos demostraría que tienen compatibilidades y son definidos de formas diferentes según quién los utilice; y segunda, se sostiene que ambos corresponden a dos ideologías contrapuestas, izquierda y derecha, cuando en realidad ambas pueden aplicar fórmulas de Gobernanza o de NGP. Así planteado, este artículo tiene un contenido político explícito, que es el de desarrollar un marco de izquierda sobre la participación local cuyo concepto paraguas sea el de Gobernanza.

¹ Doctor contratado del Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CCHS-Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Correo electrónico: david.hcorrochano@cchs.csic.es

² Peters, Guy y Wright, Vincent, "Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo" en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, Nuevo Manual de Ciencia Política, Istmo, 2001.

Pero si tuviéramos en cuenta los matices, con esto se trata de compensar la importancia adquirida por la NGP en el modelo de gestión municipal español, y encuadrar las políticas de participación dentro de un marco conceptual como el de Gobernanza que es reconocido a nivel europeo, está detrás de las experiencias más innovadoras de gestión local, por ejemplo en los países nórdicos, y tiene como propósito incrementar la autonomía de los ciudadanos a través de su involucramiento con la toma de decisiones, lo que incide en el ámbito político pero también en la mejora de la gestión al dotar a los administradores de nuevos recursos como mayor información y capital social.

En España, el desarrollo de la NGP por las administraciones locales ha centralizado el proceso de reformas, de modo que se han introducido diferentes mecanismos de mejora en la calidad de los servicios que pueden incluir la participación a través de consultas o foros. Esto no ha impedido que medidas inspiradas en el paradigma de la Gobernanza estén muy extendidas, especialmente las Agenda 21, o que otras como los presupuestos participativos estén funcionando en algunas localidades permitiendo, así, no solo que el ciudadano opine sino que decida sobre qué recursos destinar para lograr qué fines. Sin embargo, frente a la influencia de la NGP como doctrina-marco que guía las reformas, y la fuerte autonomía, y por tanto heterogeneidad, de los municipios para implementar o no políticas de participación, el concepto de Gobernanza necesita tener más cabida en el debate académico, las normas y las políticas locales de participación.

Con el fin de sostener esta afirmación, el artículo se divide en cuatro apartados: el primero, es “boceto impresionista” sobre los conceptos de NGP y Gobernanza, y su relación con determinadas matrices ideológicas; el segundo, ofrece una “visión panorámica” del debate sobre participación local en España comparado con el europeo, donde se observa que el uso y expansión del concepto de Gobernanza es limitado; el tercero, refiere a la normatividad europea y española, así como a los programas de los partidos políticos, mostrando otra vez la escasa atención a la noción de Gobernanza; y cuarto, se desarrolla una breve descripción de las experiencias de participación que muestran su efectivo crecimiento y generalización en los últimos años, pero también el desconocimiento que aun tenemos sobre éstas y la ausencia de un modelo coordinador que les dote sentido. Al final, se reflexiona sobre la capacidad y ventajas del concepto de Gobernanza para ejercer como marco para las políticas de participación local.

LA NGP Y LA GOBERNANZA EN LA REFORMA DE LO LOCAL: UN BOCETO IMPRESIONISTA

El nivel local de gobierno, a nivel internacional, está inmerso en una profunda reforma desde los últimos veinte años, donde tienen una especial relevancia el aumento de los procesos de participación ciudadana impulsados desde la administración.³ Este incremento no es uniforme según países, regiones y localidades, porque hay variables socio-demográficas, ideológicas y político-institucionales que influyen para que en determinados contextos se den más, y más intensas, experiencias participativas que en otros.⁴ Tampoco es uniforme en las formas de participación que se fomentan, pasando por los mecanismos tradicionales de representación asociativa y sectorial, a formas innovadoras de participación individual y aprovechamiento de nuevas tecnologías. Lo que parece evidente es que hay un entorno intelectual favorable para que las políticas participativas sigan incrementándose en los próximos años,⁵ porque éstas han sido asumidas por los discursos de las élites políticas y las teorías administrativas.⁶ Pese a que aquí planteamos la presencia de dos paradigmas en conflicto, ambos se encuentran en una premisa con una fuerte capacidad de consenso: mayor participación es más y mejor democracia.

El primer paradigma es el de la Nueva Gestión Pública. La NGP se interpreta como parte de la corriente liberal-conservadora de pensamiento político, al resituar la centralidad de la economía, la eficacia y la eficiencia en la relación entre distintos niveles de gobierno y la gestión al interior de las administraciones. Nociones como desconcentración, innovación, externalización o privatización describen el interés de la NGP por separar los procedimientos políticos de los administrativos para optimizar, abaratar y mejorar la prestación de servicios. Aquí, la participación no tiene un sentido político, sino que básicamente es ofrecer espacios de control y colaboración entre la administración y el ciudadano entendido como cliente o usuario de un servicio.

³ Dollery E, Garcea J y LeSage E., "Introduction", en E. Dollery, J. Garcea y E. LeSage (eds.), *Local government reform: a comparative analysis of advanced anglo-american countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

⁴ Font, J. y Blanco, I., "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 2005, pp. 1-17.

Navarro, C., *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*, IESA-CSIC, Córdoba, 1999; y Navarro, C., *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

⁵ Hendriks F. y Tops P., "Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany", *Public Administration*, 77 (1), 1999, pp. 133-153.

⁶ Vetter A., "Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989-2008", *Local Government Studies*, 35 (1), 2009, pp. 125-142.



Esta visión clientelar de la reforma de la administración local es típica en los discursos sobre la participación de los partidos de centroderecha,⁷ y entre los administradores tiene una alta aceptación porque entienden que la participación es una buena estrategia para generar consensos, canalizar las demandas, mejorar los servicios y ganar legitimidad.⁸

En términos prácticos, esto supone la incorporación de métodos de gestión de mercado en la administración pública, construyendo organizaciones híbridas donde se combinan la lógica meritocrática y procedimental de la burocracia, con el control de eficiencia de los procesos de la gestión empresarial.⁹ Dentro de esta lógica, tienen cabida mecanismos clásicos de participación como los órganos consultivos, y pueden adaptarse a procedimientos más innovadores pero con cierta estandarización como las Agenda 21. Sin embargo, los mecanismos de participación que mejor describen este paradigma, pasan por la apertura de canales de reclamación de los servicios y juicios de calidad a partir de grupos de discusión, jurados o consultas ciudadanas.

El segundo paradigma es el de la Gobernanza. La Gobernanza surge como respuesta crítica al anterior, situando el debate en la participación político-social y la apertura en los procesos de toma de decisiones. Conceptos como descentralización, transparencia, flexibilidad o deliberación muestran que la Gobernanza se centra en la democratización de los procesos políticos y de gestión, lo que contribuye a legitimar y modernizar la administración abriendo espacios autónomos de participación en la que ésta tiene un componente más político que de gestión.

El éxito de la Gobernanza se relaciona con la capacidad de los teóricos de la Nueva Izquierda por enmarcar como legítimas las ideas de que: primero, la crisis de la democracia debe solucionarse a través de un rediseño institucional que permita la apertura de espacios de toma de decisiones a la ciudadanía; y segundo, el espacio local es el entorno idóneo para llevar a cabo este objetivo.¹⁰ A partir de aquí, el reclamo por la participación local ha pasado de ser típico de los gobiernos y partidos verdes y ex-comunistas, a extenderse en las agendas de los partidos socialdemócratas y liberales,¹¹

⁷ Barnes, Marian, Newman, Janet y Sullivan, Helen, *Power, participation and political renewal. Case studies in public participation*, Universidad de Bristol, 2007, pp. 9-22.

⁸ Warren M., "Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory, en Joan De Bardeleben y Jon H Pammett (eds.), *Activating the Citizen. Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, Palgrave MacMillan, Londres, 2009.

⁹ Pollit, C y Bouckaert, G., *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

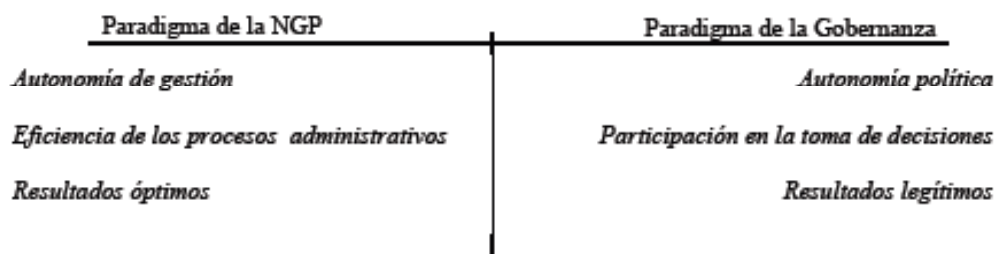
Evans, Peter, "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa", en *Revista CLAD* n° 25, febrero 2003. (versión digital).

¹⁰ Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1992; y Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999.

¹¹ Font, J. y Blanco, I., "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 2005, pp. 1-17; Vergué T, "Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PP, PSOE e IU", *Revista Española de Ciencia Política*, 17, 2007, pp. 155-177.

no sólo como un medio para lograr una mejor prestación de servicios, sino como un elemento clave para la profundización de los derechos de ciudadanía. Desde esta perspectiva, la Gobernanza se define como un modo de coordinación de los asuntos comunes basado en la capacidad autónoma de la sociedad para tomar decisiones.¹² Así, los mecanismos participativos que responden a este paradigma vienen marcados por experiencias como los presupuestos participativos o los tribunales populares,¹³ así como, por un énfasis en los procesos deliberativos a través de foros con capacidad decisoria sobre los asuntos comunes.

Esquema número 1 Paradigmas dominantes de la reforma de los gobiernos locales



La complementariedad de ambos paradigmas, no impide que el debate sobre gobiernos locales tienda a establecer diferentes tipologías en torno a ambos. Atendiendo al criterio ideológico, en el caso de los países latinoamericanos, como el mexicano, la influencia de las divergencias partidarias en la implementación de las políticas de participación era evidente en la década de los noventa. Entonces, la NGP se imponía a través de la segunda oleada de reformas del Estado,¹⁴ y el concepto de Gobernanza estaba en proceso de elaboración, pero la importancia de la participación ya estaba asumida entre la ciudadanía y la clase política. Así, si bien todos los partidos tendían a incluirla como un punto central de los programas de modernización local, los gobiernos de derecha dieron un sentido empresarial a las reformas, por ejemplo, con la introducción de la ventanilla única o los mecanismos de coparticipación, mientras que los de izquierda se basaron en medios comunitarios como asambleas o cabildos abiertos.

¹² Aguilar Villanueva, Fernando, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

¹³ Ganuza E. y Álvarez C. (coor.), *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2002.

¹⁴ Burki S. y Perry G., *Más allá del consenso de Washington : la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, 1998.



En Europa es posible trasladar la división entre Gobernanza y NGP a los contextos regionales. Así, pese a que los estudios locales apenas han avanzado en la comparación sistemática de casos,¹⁵ la literatura establece que hay un mayor avance en la evaluación de los resultados de la gestión en los países sajones y escandinavos que en el resto, aunque con la necesidad para todos de seguir impulsando la agenda de la Gobernanza.¹⁶ A partir de aquí, se tiende a diferenciar entre el modelo sajón más influido por la NGP,¹⁷ y el nórdico, caracterizado por el aprovechamiento de las redes sociales y la apertura de canales de toma de decisiones bajo una alta descentralización local.¹⁸ Pese a que es evidente la conexión entre esta clasificación y la tipología de los Estados de bienestar, aun no podemos hablar de otros modelos participativos regionales. Los estudios comparados de países de Europa del Este¹⁹ y del Sur de Europa,²⁰ no dan aun resultados como para establecerlos como grupos diferenciados en la gestión de la participación local respecto al resto (a este respecto se está desarrollando una investigación coordinada por Joan Font que ofrecerá más evidencias (2010-2012)).

Resumiendo, sabemos el peso que la NGP y la Gobernanza tienen en la implementación de políticas de participación local, y la asociación que ambas guardan con partidos y matrices ideológicas diferenciadas, aunque mantengan cierta complementariedad por la que, al fin y al cabo, la participación local es un proceso creciente. ¿Cómo se trasladan estas ideas al caso español?

¹⁵ Zerbinati S y Massey A, "Italian and English Local Funding Networks: Is there a Winning Formula?", *Local Government Studies*, 34 (1), 2008, pp. 81-104; Ramírez M A, Navarro C y Clark TN, "Mayors and local governing coalitions in democratic countries. A cross-national comparison", *Local Government Studies*, 34 (2), 2008, pp. 147-178; Schaap L, Daemen H y Ringeling A, "Mayors in Seven European Countries: Part I. Selection Procedures and Statutory Position", *Local Government Studies*, 35 (1), 2009, pp. 95-108; Quinlivan A, "Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America", *Local Government Studies*, 34 (5), 2008, pp. 609-623; Tomás, M., *La governabilitat metropolitana a Europa i America del Nord*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2009.

¹⁶ Parrado S, Löffler E y Bovaird T, "Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33, 2005.

¹⁷ Dollery E, Garcea J y LeSage E, "Introduction", en E Dollery, J Garcea y E LeSage (eds.), *Local government reform: a comparative analysis of advanced anglo-american countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008; Farrelly M, "Citizen Participation and Neighbourhood Governance: Analysing Democratic Practice", *Local Government Studies*, 35 (4), 2009, pp. 387-400.

¹⁸ Löfgren K y Ringholm T, "Introduction: New Network Modes of Nordic Local Governance", *Local Government Studies*, 35 (5), 2008, pp. 505-514.

¹⁹ Campbell A y Coulson A, "Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe", *Local Government Studies* 32 (5), 2006, 543-561.

²⁰ Navarro, C., *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*, IESA-CSIC, Córdoba, 1999.

LA GOBERNANZA EN EL DEBATE ACADÉMICO ESPAÑOL: UNA VISIÓN PANORÁMICA

Esta sección no tiene como propósito describir la evolución de los estudios sobre participación local en España, sino que trata de tener una visión panorámica de su desarrollo, y establecer en qué medida está enmarcado en el concepto de Gobernanza a partir del seguimiento de algunas revistas especializadas. En primer lugar, el debate europeo sobre los gobiernos locales está marcado por la presencia tanto del paradigma de la NGP como por el de la Gobernanza. Esta afirmación es observable a través de un seguimiento de los 177 artículos publicados entre 2005 y 2009 por la revista *Local Studies* –tomada como referente. Clasificando los artículos a partir de los conceptos clave más reiterados en sus títulos, y pese a la heterogeneidad de temas tratados, las nociones de Gobernanza, gestión y reformas engloban el 25% de la producción, siendo los marcos más reiterados.

Tabla número 1

Repetición de palabras claves en los títulos de los artículos de *Local Studies*

Conceptos clave	Número de apariciones	% apariciones sobre total artículos
<i>Gobernanza</i>	21	11.8
<i>Gestión / gestores</i>	13	7.3
<i>Reformas</i>	11	6.2
<i>Liderazgo</i>	10	5.6
<i>Redes</i>	8	4.5
<i>Desarrollo</i>	8	4.5
<i>Desempeño</i>	8	4.5
<i>Autoridad local</i>	8	4.5
<i>Alcaldes</i>	8	4.5
<i>Modernización</i>	6	3.4
<i>Participación</i>	5	2.8
<i>Privatización</i>	5	2.8
<i>Comparación / comparativo</i>	5	2.8

Fuente: Elaboración propia a partir de la producción de *Local Studies* en el periodo 2005-2009.

Aunque el término de participación aparezca en escasas ocasiones mencionado en los títulos (2.8%), por definición está inserto en la agenda de la Gobernanza que, por sí mismo, es el concepto más repetido (11% de referencias). Esto señala la importancia que ha adquirido como descriptor válido de la realidad local por parte de la academia, lo que tiene repercusiones sobre la calidad del debate en cuanto que este



se efectúa bajo la contraposición de puntos de vista. Esta situación contrasta con el debate académico en España, donde la Gobernanza no parece ocupar un lugar central en la producción de literatura sobre lo local –si nos ceñimos a la producción las revistas especializadas que se han seleccionado.

El debate está dominado por una perspectiva administrativa de carácter eminentemente jurídico-descriptiva donde la NGP tiene mayor cabida e interés. Esta afirmación se sostiene: primero, observando los artículos publicados en los últimos cinco años por las seis principales revistas españolas en sociología, ciencia política y de la administración. Mientras que las publicaciones de las dos primeras disciplinas apenas han recogido investigaciones sobre los gobiernos locales, la Revista de Administración Pública tiene una producción constante al respecto, sobretodo basada en el derecho comparado y constitucional.

Tabla número 2
Artículos sobre gobiernos locales en las principales revistas españolas de sociología, ciencia política y de la administración

Revistas	Nº de artículos	Referencias
<i>RIS</i>	0	
<i>RES</i>	0	
<i>REP</i>	1	(Navarro y Ramírez 2005)
<i>RECP</i>	1	(Vergué 2007, Blanco 2009)
<i>REIS</i>	1	(López-Aranguren 2006)
<i>RAP</i>	4	(Parada 2007; Bueno 2008; Fernández-Miranda 2008; Solozábal 2009)

Fuente: elaboración propia a partir de los buscadores de las revistas en el periodo 2005-2009.

En segundo lugar, comprobando que las dos únicas revistas académicas especializadas en gobiernos locales se enmarcan dentro de la disciplina administrativa: la Revista de Estudios de la Administración Local y la Revista de Estudios Locales CUNAL.²¹ Finalmente, haciendo el análisis sobre la reiteración de determinados conceptos claves en los títulos de los 75 artículos publicados por la REAL entre 2005 y 2009, se demuestran las divergencias entre el debate internacional y el español.²²

²¹ En el periodo que abarca el análisis hay que señalar que la REAL cambio de nombre por el de Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), así como que sobre la Revista de Estudios Locales CUNAL únicamente se encontraron datos hasta 2007 por lo que se desestimó hacer un análisis sobre sus contenidos.

²² Hay que señalar que sólo se ha realizado el ejercicio sobre los artículos publicados en la sección de Estudios y no en las de Jurisprudencia y Crónicas y Documentos que incluye la revista.

Tabla número 3
Reiteración de palabras claves en los títulos de los artículos de la REAL

Conceptos clave	Número de apariciones	% apariciones sobre total artículos
<i>Gobernanza</i>	0	0
<i>Gestión / gestores</i>	1	1.3
<i>Reformas</i>	5	6.6
<i>Administración/ administrativo</i>	12	16
<i>Desarrollo</i>	1	1.3
<i>Régimen</i>	7	9.3
<i>Alcaldes</i>	1	1.3
<i>Modernización</i>	2	2.6
<i>Participación</i>	2	2.6
<i>Privatización/ privado</i>	4	4.2

Fuente: elaboración propia a partir de la producción de Revista de Estudios de la Administración Local en el periodo 2005-2009.

Las nociones de administración y de régimen son las que centralizan la producción de la REAL, donde el concepto de Gobernanza no ha tenido aún cabida en los títulos de los artículos y otros relacionados con ésta, como el de participación, apenas están presentes (2.6%). Este hecho llama la atención sobre la necesidad de impulsar la agenda de la Gobernanza en el debate académico español. Por supuesto, esta afirmación se basa en un ejercicio muy parcial de revisión, en el que se ignoran a los autores y equipos de investigación que trabajan la participación local. Así, el concepto de Gobernanza ha sido vinculado a investigaciones sobre las Agenda 21,²³ opinión pública, participación y tipos de Gobernanza,²⁴ redes participativas y governance²⁵ o modelos de gestión local,²⁶ sin embargo, en muchas ocasiones no es utilizado frente a otras nociones, como las de democracia participativa o deliberativa, no logrando situarse como un marco fuerte y distintivo dentro del debate sobre lo local y los mecanismos participativos. ¿En qué medida esta situación tiene su correlato en las normas y programas políticos sobre participación local?

²³ Font N y Subirats J (coor.), Local y sostenible. La Agenda 21 local en España, Icaria, Barcelona, 2000; Joas M, Evans B y Theobald K, "La Agenda 21 local en Europa. La segunda fase de modernización ecológica en los gobiernos municipales", Revista Vasca de Economía 64, 2007, pp. 92-111.

²⁴ Navarro C, Cuesta M y Font J, "¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas", serie: Opiniones y Actitudes 62, CIS, Madrid, 2009.

²⁵ Blanco I y Gomá R (coor.), Gobiernos locales y redes participativas, Ariel, Barcelona, 2002.

²⁶ Blanco I, "Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona", Revista Española de Ciencia Política 20 (4), Madrid, 2009, pp. 125-146.



LA AGENDA DE LA GOBERNANZA: NORMAS Y PROGRAMAS

Desde el año 2000, la Gobernanza articula las políticas de la Unión Europea sobre la reforma de la administración en general y de la administración local en particular. En 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas publicó el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea planteando que “el concepto de Gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”.²⁷ Lo que quedó reforzado ese mismo año con la Recomendación Rec 2001-19 del Consejo Europeo, en la que se insta a que “la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas”.²⁸

Estas recomendaciones han tenido un especial énfasis en los gobiernos locales. Para ello, la UE ha diseñado un sistema de fomento de la participación local del que derivan en la constitución de una serie de agencias (Red Cívitas y Observatorio Internacional de la Democracia Participativa), programas (URBAN, URBACT, URBAL, Ciudades Sociales) y una producción normativa. Este sistema supone la presencia de incentivos económicos, técnicos y normativos para la implementación de políticas participativas, así como suponen un espacio por el que compartir experiencias. La celebración de la Cumbre Europea de Gobiernos Locales (Barcelona, 22 al 24 de febrero de 2010), partió de la necesidad de situar a las localidades como ejes de integración europea, dada su cercanía al ciudadano y capacidad de articulación en red donde “las formas de gobernanza correspondientes apuntan hacia procedimientos más cooperativos y una mayor exigencia de participación, hacia una más eficiente combinación de elementos públicos y sociales”.²⁹ ¿Hasta qué punto este marco normativo y las medidas que lo acompañan tienen impacto en los casos nacionales?

²⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea. Un libro blanco, 2001, p. 8. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf).

²⁸ Ídem., p. 11.

²⁹ Cumbre Europea de los Gobiernos Locales, Los gobiernos locales, protagonistas de una nueva Europa, 2010, p. 11. (http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/Doc_Innerarity_CAST_def.pdf)

En España, la administración local se caracteriza por un alto reconocimiento normativo pero una escasa autonomía que se traduce en pocas competencias y carencia de recursos.³⁰ Esto ha obstaculizado el proceso de reformas, lo que en los últimos años tiende a variar dadas medidas como la introducción de indicadores de desempeño, la reforma de financiación local de 2006, la adopción del patrón de calidad ISO 9000 o la extensión de la Agenda 21 entre los municipios,³¹ que han sido acompañados por un impulso de la participación local. Sin embargo, el sentido de estas reformas prioriza la concepción de la NGP, es decir, la reforma orgánica y de procedimientos de la administración, frente a una concepción de la Gobernanza donde la participación tenga un papel central.

La Ley de Bases Reguladoras del Régimen Local de 1985 fue la primera en contemplar mecanismos de participación, a la luz de los artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución. Sin embargo, ésta no corrigió el carácter complementario de estos instrumentos, que no impactaban en la toma de decisiones y estaban basados en el asociacionismo, lo que a veces implicó sesgos y fallas de representación.³² Esta dinámica se intenta corregir con la aprobación en 2003 de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Ésta fue generada con un alto consenso político,³³ y tiene como objetivos terminar con el corporativismo y el uniformismo que caracterizaba a las administraciones locales a partir de la apertura de un proceso de reforma en el modelo orgánico-funcional de los ayuntamientos.³⁴ A estos dos objetivos se añadió un tercero: el fomento de la participación:

“...se ha manifestado como insuficiente, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que de la participación ciudadana se hace en la LRBRL. En este tercer ámbito, existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de auto-organización de las entidades locales, también lo es que la legislación estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación”.³⁵

³⁰ López-Aranguren, Eduardo, “La coherencia en el papel que los ciudadanos asignan al ayuntamiento en el sistema de relaciones intergubernamentales”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 114, pp. 211-224.

³¹ Montesinos, Vicente y Brusca, Isabel, “Towards Performance, Quality and Environmental Management in Local Government: the Case of Spain”, *Local Government Studies*, 35 (2), 2009, pp. 198-201.

³² Navarro C, Cuesta M y Font J, ¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas, serie: Opiniones y Actitudes 62, CIS, Madrid, 2009.

³³ Rodríguez Álvarez JM, La reforma del régimen local de 2003. La ley de medidas para la modernización del gobierno local, Bayer Hermanos, Barcelona, 2003.

³⁴ Trillo-Figueroa P, “Comunidades autónomas y administración local”, Bassols M La administración pública de las comunidades autónomas, INAP, Madrid, 2003.

³⁵ BOE 2003, 301: 44772



Como se refleja en este párrafo de la ley, la participación se entiende como un medio de acercar a la ciudadanía a la gestión local que complementa al intento de reforma administrativa. Es decir, que la ley subsume a la participación a las necesidades de organización y cambio en la gestión, aunque efectivamente la considere como un elemento práctico y no solo declarativo. Esto hace que los ayuntamientos tengan un marco general que avala la implementación de políticas de participación, sin embargo, éstas no tienen un encuadre dentro del paradigma de la Gobernanza sino dentro de una concepción de gerencia pública donde se subsumen a la búsqueda de eficacia. Así, si bien el concepto de Gobernanza ha ganado popularidad entre la clase política para referirse a ámbitos como el de la cooperación internacional o el desarrollo sostenible, no parece haber tenido el mismo éxito para repensar lo local.

Programas de las elecciones municipales de 2011, únicamente el documento marco del Partido Socialista Obrero Español refiere en una ocasión al concepto de Gobernanza, pero para hablar de la gestión del medio rural. En contraste, en el programa de 2007, se articuló la idea de la Nueva Gobernanza Local que parece no haber tenido demasiado desarrollo:

- La nueva gobernanza local que los socialistas estamos diseñando, se fundamenta, básicamente, en el **protagonismo de los ciudadanos y ciudadanas**, como **agentes activos de la construcción del espacio cívico** en el que desarrollan su vida cotidiana, **como usuarios de servicios públicos locales de calidad y garantes del buen funcionamiento de la democracia local**.³⁶

Por lo demás, tanto los socialistas como el resto de partidos, por supuesto que incluyen apartados sobre la participación ciudadana, pero esto no quiere decir que lo hagan bajo el paraguas conceptual de la Gobernanza. Así, en el caso del Partido Popular, la participación aparece como un elemento acompañante de otras políticas y bajo una perspectiva gerencial, centrada en “la eficiencia y la calidad de los gobiernos locales, fomentando al máximo la participación ciudadana y haciendo plenamente transparentes los objetivos y los resultados alcanzados”.³⁷ Lo que confirmaría la asociación entre la NGP y los partidos de centroderecha. Mientras en el polo opuesto se situaría Izquierda.

³⁶ <http://www.psoe.es/ambito/saladeprensa/docs/index.do?action=View&id=116171>.

³⁷ <http://www.populares2011.es/programa-autonomico-y-local/>.

Unida, para la que la participación es un elemento central dentro del programa, pero enmarcado en la noción de democracia participativa y donde se desecha la referencia a la Gobernanza. Al fin y al cabo, esta última entra dentro de los parámetros de reformas institucionales para un partido que considera que: “La profundización democrática sólo será posible reformando las formas de hacer política y apostando por la democracia participativa tendente a conseguir un cambio político sustancial que conlleve un giro económico, social, cultural y ético desde la participación ciudadana y la transparencia en la gestión de lo público”.³⁸

Por lo tanto, el concepto de Gobernanza es reconocido y subrayado por la UE, sin embargo, en la legislación estatal española no tiene repercusión y la participación se subsume a las exigencias de mejor gerencia pública, mientras que en los programas de los partidos solo el PSOE mencionó la Nueva Gobernanza Local, concepto e idea que no ha sido desarrollada después, ni tampoco recogida por ningún partido, cuando menos en las elecciones locales de 2011. ¿Cómo influye esto en la implementación de políticas participativas?

¿LA GOBERNANZA EN LOS MUNICIPIOS? LA EXPANSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LOCAL

El fin de la dictadura y el proceso de Transición se caracterizaron por la fortaleza de los movimientos vecinales, nacidos en respuesta no solo a la falta de libertades, sino a la escasa dotación de servicios urbanos. Esto facilitó que los mecanismos de participación contuvieran un fuerte cariz asociativo y vecinal, que contrastará a lo largo del tiempo con una gradual pérdida de movilización de estas asociaciones. Sin embargo, en aquel momento permitió que en algunos municipios de izquierda se comenzara a legislar en materia de participación a través de los Reglamentos de Participación Ciudadana; entre los pioneros, destacó a finales de los setenta el ayuntamiento de Córdoba gestionado por los comunistas.

La dinámica desmovilizadora del proceso de Transición, la satisfacción de las demandas urbanas y la desideologización del movimiento vecinal redujeron, pero también normalizaron, la dinámica participativa impulsada por la administración. Desde entonces el modelo asociativo se convirtió en el habitual al momento de pensar en las políticas de participación, lo que implicó ciertos sesgos corporativos y marginación de otras posibilidades de participación dada una monopolización de la figura del consejo consultivo.³⁹

³⁸ <http://www.izquierda-unida.es/elecciones2011>.

³⁹ Font J, Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces, op. cit.



Pese a que en la Transición el fomento de la participación ciudadana pudiera contener un fuerte cariz ideológico, a principios de la década de los noventa la presencia de Reglamentos se transformó en algo común en las localidades.⁴⁰ A partir de entonces, fue cuando se comenzó a experimentar con nuevas formas de institucionalizar la participación. En una primera etapa, se entendió como parte de la gestión de servicios, centros cívicos, así como, acompañante de las políticas sectoriales especialmente en bienestar social y cultura. Después, se ha ido situando como una política por sí misma de manera que, actualmente, se está ampliando el papel de los consejos en los planes de gobierno, y la participación se extiende a temas como el medioambiental con las Agendas 21. Pero principalmente, se está rompiendo con la lógica meramente asociativa y se están creando mecanismos de control ciudadano como la Carta de Servicio, el Defensor Ciudadano, los presupuestos participativos o los foros ciudadanos.⁴¹

Las políticas de participación local responden a una iniciativa asumida y generalizada por los municipios, que cada vez la incluyen más en sus planes y a la que destinan mayores presupuestos,⁴² y son capaces de extender mecanismos participativos estandarizados; por ejemplo, las Agendas 21 que en 2003 ya estaban en cerca del 90% de las ciudades de más de 200 mil habitantes.⁴³ Pero sabemos poco sobre la profundidad y sentido de esta dinámica desde una visión de conjunto, puesto que pese a que se reconoce la importancia de contar con mapas sobre experiencias participativas,⁴⁴ solo tenemos recogida información sistemática para algunas regiones como Cataluña⁴⁵ País Vasco⁴⁶ o Andalucía.⁴⁷

⁴⁰ Blanco I y Gomá R, *Gobiernos locales y redes participativas*, op. cit.

⁴¹ Navarro C, Cuesta M y Font J, ¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas, serie: Opiniones y Actitudes 62, CIS, Madrid, 2009.

⁴² FEMP, "Estado de situación de experiencias de modernización y calidad en las corporaciones locales", 2002, en www.femp.es.

⁴³ Subirats, Joan (Dir.)-IGOP, *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*, Plataforma de ONGs de Acción Social, Madrid, 2004, p. 35.

⁴⁴ Parés M y Resende, "Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana" en M Parés (coor.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona, 2009.

⁴⁵ Font, J. y Galais, C., *Experiencias de democracia participativa a Catalunya: un mapa analítico*, Madrid: CIS/UPF, Madrid, 2008.

⁴⁶ Ajangiz R y Mendoza A B, *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, País Vasco, 2008.

⁴⁷ Font J (coor.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, Centro de Estudios Andaluces, 2011.

Los municipios españoles han implementado políticas participativas en paralelo al desarrollo del sistema político y de las propias tendencias internacionales de reforma local, lo que ofrece una visión positiva en el desarrollo de la agenda de la Gobernanza. Sin embargo, desconocemos si esta visión es generalizable y supone desempeños equiparables entre experiencias, mientras que hay evidencias sobre la heterogeneidad de situaciones y la falta de conceptos que engloben y den coherencia a las reformas. ¿Qué hacer ante esta situación?

A MODO DE CONCLUSIÓN

El concepto de Gobernanza ha ganado presencia en el discurso político y las normas especialmente ligado a la nueva gestión sostenible y la cooperación internacional, es decir, dentro de campos de políticas públicas relativamente novedosos. Sin embargo, en el contexto de la UE también ha quedado enmarcado como concepto paraguas de las políticas de participación, fenómeno que no es novedoso si tenemos en cuenta la presencia tradicional de consejos consultivos, por ejemplo, en España, pero que en la actualidad tiene un contenido totalmente nuevo dados, por un lado, el crecimiento de las políticas de participación local, y por otro, el carácter transversal, pero también diferenciado, que están adoptando. En este sentido, el paradigma de la Gobernanza ofrece un marco por el que la participación va más allá de recabar la opinión del ciudadano entendido como consumidor –visión de la NGP–, para entender que los instrumentos participativos son una forma de que el ciudadano tenga poder decisorio en la gestión de las políticas locales. Pese a que esta idea está siendo aplicada por algunos ayuntamientos españoles, y que también es un referente dentro del debate académico, la intensidad de su uso es limitada y no tiene reflejo ni en las normas estatales, ni en los programas marcos de los partidos políticos. Por tanto, mientras que los principios de la NGP están sustentados en la reforma local del país, el paradigma de la Gobernanza no aparece como un descriptor de este proceso.

Impulsar el discurso de la Gobernanza puede ser interpretado como una apuesta política que, en el caso español, respondería parcialmente a los intereses del PSOE, dado que el PP parece privilegiar la visión empresarial de las políticas participativas, y que IU, tradicionalmente el partido que más impulsa las políticas participativas,



las enmarca dentro de nociones como democracia participativa o deliberativa. Pero la importancia de impulsar el concepto de Gobernanza va más allá de un propósito político-partidario porque: primero, se trata de equiparar el debate sobre lo local europeo con el español; segundo, de aprovechar las experiencias más innovadoras en participación local, encuadradas dentro de la noción de redes de gobernanza; tercero, responder al marco que proporciona la UE; y cuarto, establecer un modelo coherente en la implementación de las políticas de participación.

La participación institucional más allá de las elecciones, es decir, los mecanismos de participación local, tienen que pasar de ser un elemento acompañador de políticas y, en ocasiones, meramente discursivo, a instrumentos centrales en la gestión de lo público. Esto es así por las mismas razones que explican su crecimiento en las últimas décadas, y que van desde la necesidad de responder a demandas más complejas, a la crisis de las formas tradicionales de representación. Pero además, la participación es la clave en la profundización de la democracia y la reconducción de ésta hacia una nueva oleada de ampliación de los derechos políticos por la que, además del voto, el ciudadano y sus organizaciones puedan tener capacidad decisoria en el curso de las políticas públicas. El estado de la cuestión realizado, muestra las carencias que este proyecto tiene en España, pero también manifiesta la fuerza que el lema participativo tiene porque se extienden las prácticas de participación local, hay debate al respecto y cierto reconocimiento normativo y programático. La cuestión, ahora, es dotarle de sentido. Para ello, aquí se apuesta por el concepto de Gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John e Sandoval, Irma, "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo" Cuadernos de Transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, núm. 7, 2005.

Ackerman, John M., "Introducción" en John M. Ackerman (comp.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información, México, 2008.

Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval, Leyes de acceso a la información en el mundo, Cuadernos de Transparencia núm. 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

Acosta Córdova, Carlos, "Las trampas de Coca-Cola", Proceso. Semanario de Información y Análisis, Comunicación e Información, SA de CV. Núm. 1800, 11 de Mayo, México, 2011.

Acosta Félix (2011) (Coords.), La evaluación de políticas públicas en México, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de la Frontera Norte, México. En: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>.

Aguilar, Adrián, "Las megaciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México". Revista EURE (Santiago), vol.28, no.85, diciembre 2002. Consulta: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500007&lng=es&nrm=iso. ISSN 0250-7161

Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, 10, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", en Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, 2ª reimpresión, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Aguilar Villanueva, Luis F., Galíndez, Cristina y Velasco, Ernesto. "Política pública y desarrollo de los recursos humanos" en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. II, núm. 3, México, primer semestre de 2005.

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Aguilar Villanueva, Luis F. "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza" en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007.

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Políticas públicas y transversalidad", Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix, *La evaluación de políticas públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte e INAP, México, 2011.

Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Ajangiz R. y Mendoza A B., *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2008.

Alcántara, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Almond, Gabriel; y Verba, Sydney, The civil culture. Political attitudes and democracy in five nations, Princeton University Press, Princeton, 1963.

Anand, Sudhir y Amartya Sen, Sustainable Human Development: concepts and priorities, United Nations Development Programme (UNDP), 1994.

Anaya Cadena, Vicente, Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Gobierno del Estado de Tlaxcala-CNCP y AP A.C., México 1995.

Aparicio Ricardo, "La pobreza por ingresos 1992-2006", en Ricardo Aparicio, Verónica Villarespe y Carlos Urzúa (coords.), Pobreza en México: magnitud y perfiles, CONEVAL, UNAM-IIEC, ITESM, México, 2009.

Arbos, Xavier y Giner, Salvador, La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI, Madrid, 1993.

Arellano Trejo, Efrén, Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma, Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Documento de Trabajo número 58, octubre de 2008.

Arrijo Vizcaíno, Adolfo, Derecho fiscal, Themis, Colección de textos universitarios, vigésima edición, México, 2006.

Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), Propuestas sobre la iniciativa Presidencial y de CONAGO. disponible en: <http://www.aalmac.org.mx/Documentos/primerapagina/10-febrero-2011.html>.

Ávila Jaques, Carmen y Garrabot Arenas, Mariana; “Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres” en Revista Confines, Vol. 5, Núm. 9, enero-mayo, 2009, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.

Aydalot, Ph, *Economie regionale et urbaine*, Economica, París, 1985.

Babino, Luis Guillermo, “La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 43, febrero 2009, Caracas, Venezuela.

Bancomext “Panorama Nacional 35,111 exportadoras”, Revista Negocios, Núm. 5, Banco de Comercio Exterior, México, 2005.

Barceló, Daniel y Pedro Torres, “Presentación” en Daniel Barceló y Pedro Torres (comps.), *La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada para las entidades federativas*, Porrúa, SCJN, EGAP, UNAM, 2008.

Barnes, Marian, Newman, Janet y Sullivan, Helen, *Power, participation and political renewal. Case studies in public participation*, Universidad de Bristol, 2007.

Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Basco, Caracciolo y Foti Laxalde, María del Pilar, *Economía Solidaria y Capital Social: Contribuciones al Desarrollo Local*, Paidós, Buenos Aires, 2003.

Bayley, David, *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1985.

BBVA Bancomer, “Situación inmobiliaria en México”, Servicio de Estudios Económicos, enero de México, 2008.

Bayley, David, "What's in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America" Ponencia presentada en un congreso sobre las relaciones de la policía con la sociedad civil y los militares en América Latina, Washington, D. C. 1993.

Bell, Daniel, Las contradicciones culturales del capitalismo, Alianza, Madrid, 1977.

Bell, Daniel, El advenimiento de la sociedad post-industrial, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

Benavides Espíndola, Olga, Competencias y competitividad: Diseño para organizaciones Latinoamericanas, McGraw Hill, Colombia, 2002.

Bergman Marcelo y Azaola Elena, "Cárceles en México: cuadros de una crisis". Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 1, mayo, Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador, Quito, 2007.

Bergman y Cafferata, ¿Qué tan bien gastan las procuradurías estatales los recursos públicos?, El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, Cuaderno de debate No. 4. CIDE, México, 2010. En: http://www.cide.edu/cuadernos_debate/Procuradurias_MBergman_Caferatta.pdf

Bittner Egon, The Functions of the Police in Modern Society, National Institute of Mental Health, Rockville, Md., 1970.

Blakely, Edward y Ted Bradshaw, Planning Local Economic, Theory and Practice, Sage, Newbury, 1994.

Blanco I y Gomá R (coord.) Gobiernos locales y redes participativas, Ariel, Barcelona, 2002.

Blanco I., "Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona", Revista Española de Ciencia Política 20 (4), 2009.

Bobbio, Norberto, "Democracia", Diccionario de Política, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Giafranco Pasquino (dir.), Siglo Veintiuno Editores, 12ª ed., México, 2000

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI, México, 1999.

Boltvinik, Julio, "Principios de la medición multidimensional de la Pobreza", en Minor Mora (coord.), Medición multidimensional de la pobreza en México, El Colegio de México-CONVAL, México, 2010.

Bonet Agustí, Lluís, "Una aproximación económica al análisis del turismo cultural" en el Seminario internacional de ciencias económicas, derecho y cultura: hacia un modelo del Río de la Plata, Montevideo, 2008.

Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela, "Indicadores de desempeño en el sector público", Serie Manuales 45, ILPES – ONU – CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

Borja, Jordi "La ciudad es el espacio público" en: Ramírez, Patricia y Borja, Jordi (coords.), Espacio público y reconstrucción de ciudadanía, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, México, 2003.

Borja, Jordi, "Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades", EURE Santiago, vol.33, N° 100, 2007.

Borja, Jordi, Descentralización y Participación Ciudadana, CESEM. México, D.F. Julio de 2000.

Bossidy, Larry y Ram Charan, Execution. The discipline of Getting Things Done, Crown Business, 2002.

Boudeville, Jacques, "El espacio económico", en Alberto Sánchez Dávila (comp.), Lecturas de análisis regional en México y América Latina, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1993.

Burkart, Arthur, *Tourism: past, present, and future*, Heinemann, Londres, 1981.

Burki S y Perry G. *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, 1998.

Cabrera, Enrique y Cruz, Edgar, "Un Sistema de Ingresos Representativo para los Municipios de México", Paper N° 19065, diciembre de 2009, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), disponible en: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/19065/2009>.

Cabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela (Coords.), *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE y Porrúa, México, 2000.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Porrúa-CIDE, México, 2007.

Cabrero, Enrique, David Arellano y Ma. de Lourdes Amaya, "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (comps.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Camacho Salas, Mario, "El municipio, definiciones y características", en *Gobierno y administración municipal en México*, CEDEMUN/SEGOB México, 1993.

Campbell A. y Coulson A., "Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe", *Local Government Studies* 32 (5), 2006.

Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia, cuadernos de divulgación no. 6*, IFE, México, 1997

Camou, Antonio, "La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4, octubre-diciembre, México, 2000.

Cantú Escalante, Jesús y Víctor S. Peña Mancillas, "Transparencias y rendición de cuentas municipales: un impulso desde la legislatura estatal y la sociedad organizada." Propuestas legislativas para el fortalecimiento municipal, González-Arechiga, Bernardo y Pedro Torres (coords) EGAP, México, 2009.

Carbonell, Miguel, "El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental" en López-Ayllón, Sergio, (coord.), Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario, UNAM/IFAI, México, 2006.

Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, 16ª ed., Siglo Veintiuno editores, México, 2002

Carrillo Flores, Fernando. "Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina". En: Sapoznikow Jorge, Salazar Juana y Carrillo Fernando, Convivencia y seguridad. Un reto a la gobernabilidad, BID-Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2000.

Carrillo Huerta, Mario, Estudios regionales en México. Selección de teoría y evidencia empírica: Localización económica, Universidad de Puebla, Puebla, 2003.

Carrillo Huerta, Mario, Transferencia y adopción de tecnología en la competitividad y el desarrollo regional. Estudios relevantes, IPN, México, 2008.

Carrillo, Alejandro, "La situación en México. La Seguridad Pública en los Municipios y en las Delegaciones", Carranza, Elías (coord.), Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI Editores-ILANUD, México, 1997.

Castelazo, José R., Administración Pública: Una visión de Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2007.

Castells, Manuel "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", en Alberto Sánchez Dávila (comp.). Lecturas de análisis regional en México y América Latina, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1993.

Cejudo, Guillermo y Ríos Cazáres, Alejandra, "La rendición de cuentas del gobierno municipal", en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), La estructura de la rendición de cuentas en México, UNAM-CIDE, México, 2007.

Centro de Estudios Turísticos (CESTUR), Manual para la identificación, formulación y evaluación de empresas de turismo rural en México, México, 2006.

Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, Municipio en cifras, CIDEM, Morelia, 2001.

Cerón, Hazael, "Desigualdad en el Consumo Turístico de los hogares en México, una aproximación de medición con la ENIGH", en el "XII Congreso Nacional y VI Internacional de Investigación Turística", organizado por el CESTUR y la SECTUR, noviembre 2010, México.

Chanes Nieto, José, "La descentralización en México", Administración y política, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 1997.

CNET-Anáhuac, Panorama de la Actividad Turística en México, Octubre 2010, núm. 1, México: Consejo Nacional Empresarial Turístico y la Universidad Anáhuac México Norte.

CNET-Anáhuac, Panorama de la Actividad Turística en México, Marzo 2011, núm. 2, México: Consejo Nacional Empresarial Turístico y la Universidad Anáhuac México Norte.

Cohen, Daniel, Nuestros tiempos modernos. "Un análisis del capitalismo y sus tendencias: ¿estamos ante el final del trabajo?", Kriterion Tusquets Editores, Barcelona, 2001.

Colino C. y Del Pino E., Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos, Fundación Alternativas, Madrid, 2003.

Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea. Un libro blanco, 2001. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf).

Comité de Ministros del Consejo de Europa, Recomendación (2001) 19: "La participación de los ciudadanos en la vida pública local", ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autnòmics i Locals, 2002. (puede consultarse en www.pisunyer.org).

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar, Serie documentos metodológicos: 1, México, 2002.

Comunidad de Madrid y Arthur Andersen, Manual del Directivo Público de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1998.

Connolly, Priscilla, "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario" en Revista A, vol. IX, N° 25, UAM Azcapotzalco, México, 1988.

Connolly, Priscilla y Cruz, María S. "Nuevos y viejos procesos en la periferia de la ciudad", En: Aguilar, Guillermo A. (coordinador), Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países, UNAM, Instituto de Geografía, CRIM, CONACYT y Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Connolly, Priscilla, "El mercado habitacional" en: Coulomb (coord.), La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos, Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y UAM Azcapotzalco, México, 2005.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (en prensa), México, 2010.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Indicador de la tendencia laboral de la pobreza", 2010, http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/ITLP/indice_de_la_tendencia_laboral_de_pobreza.es.do;jsessionid=f8afe0796425d49ae600caf1ca9ced15f6493697f0fd59fd89499fdcd1dc42b4.e34QaN4LaxeOa40Lc350.

CONEVAL-UNICEF, La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México, México, 2009.

Cortés, Fernando, "La medición de la pobreza en México", en Revista Este País, núm. 239, marzo de 2011.

Cossío Díaz, José Ramón, "¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho" en Este País? 2005.

Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, Joaquín Mortiz, México, 1972.

Coulomb, R. y Schteingart, M. (coords.), Entre el Estado y el mercado. La vivienda en México de hoy, Cámara de Diputados, UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa editores, México, 2006.

Cruz, María Soledad, "Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Revista Sociológica N° 42, enero-abril, 2000, año 15.

Cumbre Europea de los Gobiernos Locales, Los gobiernos locales, protagonistas de una nueva Europa, 2010. (http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/Doc_Innerarity_CAST_def.pdf).

Cunill, Nuria, "La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo Construirle Viabilidad?" en Mezones, Francisco, Transparencia en la Gestión Pública: Ideas y Experiencias para su Viabilidad, BID-IIDS/INAP de Guatemala/Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Guatemala, 2006.

Czerny, Mirosława y Vásquez, J., “¿Para qué y para quién la multifuncionalidad del medio rural Latinoamericano?”, en *Actas latinoamericanas de Varsovia*, 2006, Vol. I, Núm. 29.

Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999.

Dahl, Robert, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.

Dammert, Lucía (Coordinadora), *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), Santiago de Chile, 2007.

De la Barreda Luis y Sayeg Cecilia. “Indicadores generados por las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad. Descripción conceptual”. En *Cuadernos del ICESI*, No. 3, México, 2009.

De los Ángeles Pozas, María, “Tecnología y desarrollo en las cadenas productivas de las grandes empresas en México”, en María de los Ángeles Pozas (coord.), *Estructura y dinámica de la gran empresa en México: Cinco estudios sobre su realidad reciente*, El Colegio de México, México, 2006.

De Mattos, Carlos “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano” en: Marco Córdoba (coord.), *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, FLACSO Ecuador, 2008.

De Pablos, Juan Carlos y Susino, Joaquín “Vida urbana: entre la desigualdad social y los espacios de habitar”, *Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, núm. 9, 2010, Universidad de Granada, 2010.

De Vengoechea, Mauricio, *Siete herramientas para apagar una crisis de gobierno*, Siglo XXI, México, 2010.

Díaz Pérez, Fernando; "Federalismo y municipio. Aportes a un debate" en De la Rosa Pérez, Alfredo (coord.), Una visión global del México actual, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, 2006.

Díaz Santana, Héctor, "Democracia y procesos electorales: un binomio necesario para la gobernabilidad democrática", Tolerancia, no. 3, año 2, enero-junio 2007, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, México.

Dollery E, Garcea J y LeSage E., "Introduction", en E Dollery, J Garcea y E LeSage (eds.), Local government reform: a comparative analysis of advanced anglo-american countries, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

Domínguez, Miguel, "Fallan Municipios en Transparencia" en Conexión Total, 14 de marzo de 2011 (<http://conexiontotal.mx/2011/03/14/fallan-municipios-en-transparencia/>).

Dror, Yehezkel, La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma, FCE, México, 1994.

Duhau, Emilio, Hábitat popular y política urbana, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1998.

Durand, Jorge, "Las remesas no son salida a la pobreza", México Social, Núm. 7. México, CEIDAS, 2011.

Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (coords.), Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones, Secretaría de Desarrollo Social-Universidad Autónoma Metropolitana- Miguel Ángel Porrúa, México 2007.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "Impuestos, Democracia y Transparencia", Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 2. Publicación Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

Enríquez Cabot, Juan, *El reto de México: Tecnología y fronteras en el siglo XXI. Una propuesta radical*, Planeta, México, 2000.

Enríquez, Alberto, "Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local". En *Desarrollo Regional/Local en el Salvador: Reto estratégico del Siglo XXI*. De Funde, 1997.

Evans, B. y K. Theobald, "Local Agenda 21 and the shift to soft governance", en Susan Buckingham y Kate Theobald (Ed.), *Local Environmental Sustainability*, Woodhead Publishing, Reino Unido, 2003.

Evans, Peter, "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa", en *Revista CLAD* n° 25, febrero 2003.

Farrelly M., "Citizen Participation and Neighbourhood Governance: Analysing Democratic Practice", *Local Government Studies*, 35 (4), 2009.

Fearon, James, "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance" en Przeworski, Adam; Stokes, Susan y Manin, Bernard *Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

FEMP, "Estado de situación de experiencias de modernización y calidad en las corporaciones locales", España, 2002: en www.femp.es,

Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero, *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Serie estudios estadísticos y prospectivos, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

Fernández Ruiz, Jorge, "Los Servicios públicos municipales, en el municipio en México y el mundo", *Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, Salvador Valencia Carmona (Coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.

Flisfish, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática. Sugerencias para la discusión", en Revista Mexicana de Sociología, número 3, año LI, IIS-UNAM, México, 1989

Flores Félix José Joaquín, Reinventando la democracia. El Sistema de Policía Comunitaria y las luchas indias en el estado de Guerrero, Plaza y Valdés, México, 2007.

Flores, Katiuzka, "Experiencias de Gobierno Electrónico en los Tres Niveles de Gobierno en México: Federal, Estatal y Municipal", Documento de Trabajo, México, 2005.

Font, Joan y Blanco, Ismael, "¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", Revista del CLAD Reforma y Democracia, (31), 2005.

Font, Joan y Galais, C., Experiencias de democracia participativa a Catalunya: un mapa analítico, Madrid: CIS/UPF. 2008.

Font Joan (coord.), Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces, Centro de Estudios Andaluces, España, 2011.

Font N. y Subirats J. (coord.), Local y sostenible. La Agenda 21 local en España, Icaria, Barcelona, 2000.

Foster, James, "Informe sobre la medición multidimensional de la pobreza", en Minor Mora (coord.), Medición multidimensional de la pobreza en México, El Colegio de México-CONEVAL, México, 2010.

Fox, Jonathan y Libbi Haight, "Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica" en Jonathan Fox, Haight Libby , Helena Hofbauer y Tania Sánchez (comps.), Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.



Früling, Hugo. "La modernización de la policía en América Latina", en: Sapoznikow Jorge, Salazar Juana y Carrillo Fernando, Convivencia y seguridad. Un reto a la gobernabilidad, BID-Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2000.

Früling, Hugo. "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso", en: Früling, Hugo, Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2004.

Früling, Hugo. "La reforma de la policía y el proceso de democratización", en: Früling Hugo, Tulchin Joseph S. y Holding Heather A. (Eds.) Crimen y violencia en América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Fyfe, James J., Greene, Jack R., Walsh, William F., Wilson, O.W. y McLaren Clinton, Roy, Administración de la Policía, 5ª ed., McGraw-Hill, México, 1997.

Gadsden Carrasco, Carlos H., "Hacia una coherente arquitectura de gobiernos", Federalismo y regionalismo, coordinado por José María Serna de la Garza, UNAM, México, 2002.

Ganuzo E y Álvarez C (coord.), Democracia y presupuestos participativos, Barcelona, Icaria, 2002.

Garay Maldonado, David. "Los retos: controlar y disminuir la violencia". En: Enfoque No. 667, suplemento dominical del diario Reforma, enero de 2007, México.

García Luna, Genaro, "Convertir las 1,661 corporaciones policíacas en una sola policía científica", Laveaga, Gerardo (coord.), 65 propuestas para modernizar el sistema penal en México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2006.

López Sosa, Eduardo, Derecho municipal, Miguel A. Porrúa, México, 2007.

García-Pablos de Molina, Antonio, Policía y criminalidad en el Estado de Derecho; en, Dirección General de la Policía, "Policía y Sociedad", I Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, Santander, 1989.

Garrocho, Carlos, "El centro de la zona metropolitana de la ciudad de México: ¿auge o decadencia?", Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.). Sistemas Metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva. Zinacantepec, El Colegio Mexiquense-SEDESOL, México, 1995.

Garza, Gustavo y Rivera, Salvador, Dinámica macroeconómica de las ciudades mexicanas, INEGI-IIS-UNAM-COLMEX, México, 1995.

Garza, Gustavo, La urbanización de México en el siglo XX, El Colegio de México, México, 2003.

Garza, Gustavo, "Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-1998". Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 19. Núm. 1. México: CEDUA-COLMEX, 2004.

Garza, Gustavo, Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México 1960-2003, CEDUA- El Colegio de México, México, 2008.

Garza, Gustavo, "Hacia una nueva teoría del desarrollo económico urbano", en Gustavo Garza y Jaime Sobrino (coords.), Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México, El Colegio de México, México, 2009.

Garza, Gustavo, "Competitividad de las metrópolis mexicanas en el ámbito nacional, latinoamericano y mundial", Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 25, Núm. 3, CEDUA-El Colegio de México, México, 2010.

Geissel, B., "Participatory Governance. Hope or Danger for Democracy? A case Study of Local Agenda 21", Local Government Studies 35 (4), 2009.

Gobierno de Chile, "Estándares de Transparencia Municipal. Convenio Asociación Chilena de Municipalidades" Programa Chile Transparente, Santiago de Chile, 2008.

Gobierno de Honduras y USAID, "Manual de Gestión, Transparencia y Gobernabilidad Municipal. Manual I" Programa de Gobernabilidad y Transparencia, Tegucigalpa Honduras, 2008.

Gómez Álvarez, David (coord.), Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

Gómez Díaz de León, Carlos e Hinojosa Cruz, Adriana Verónica, Problemas éticos del mundo actual, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008.

Gómez López, Alicia, "Definiciones básicas sobre la transparencia y el acceso a la información pública" en Alicia Gómez López, Acceso a la Información: un derecho de avanzada en Jalisco, Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, México, 2007.

González Sarabia Calderón, Dolores, Pueblos indígenas y municipio. Agenda de la Reforma Municipal en México, CESEM-IIS-UNAM-CIDE, México 2000.

González, Daniela y Rodríguez, Jorge, "Redistribución espacial y migración interna de la población en Chile en los últimos 35 años (1965 – 2002): una síntesis de las hipótesis y la evidencia", en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 21, N° 2, 2006, El Colegio de México.

González, Héctor, El municipio Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2008.

González-Arechiga y Pedro Torres (comps.), Propuestas legislativas para el fortalecimiento municipal, EGAP, México, 2009.

Gray, John, "From the Great Transformation to the Global Free Market", en Frank J. Lechner y John Boli (Edits.), The Globalization Reader, Blackwell Publishing, USA, 2008.

Guerrero Cuadrado, Manuel, La gestión de la calidad total en los ayuntamientos españoles: modelos y experiencias, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011.

Guillén, Fedro Carlos (coord.), Instituto Nacional de Ecología, Quince años de políticas ambientales en México. Memoria testimonial, SEMARNAT-INE, México, 2007.

Guillén López, Tonatiuh, Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política, Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Guillén López, Tonatiuh, "Transparencia en México. Ruta hacia el ámbito municipal" en Revista IAPEM núm. 55, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.

Guillén López, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia, "Introducción: parámetros de la reforma municipal en México" en Guillén, T. y Ziccardi (Coords.), Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Guillén Romo, Héctor México frente a la mundialización neoliberal, Era, México, 2005.

Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T., Teoría de la organización para la administración pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Hendriks F y Tops P., "Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany", Public Administration, 77 (1) 1999.

Harvey, David Espacios del capital. Hacia una geografía crítica, Akal, Madrid, 2007.

Hernández, Roberto y Negrete, Layda, Opinión jurídica sobre la reforma penal en México: En dos partes Problemas y Soluciones, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2005.

Herrera-Lasso, Luis y González Guadalupe, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México". En: Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce (comp.), En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, México, 1990.

Haughton Graham y Colin Hunter, Sustainable Cities, Routledge, Londres, 1994.

Heady, Ferrel, Administración pública, una perspectiva comparada, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Heilig, G. K., Sustainable rural development, IIASA, Laxenburg, 2004.

Heinrichs, D., Nuissl, H. y Rodríguez, C., "Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile" Revista Eure, Vol. XXXV, N° 104, abril 2009.

Held, David, Modelos de democracia, Alianza, Madrid, 1992.

Huerta, Arturo, Hacia el colapso de la economía mexicana. Diagnóstico, pronóstico y alternativas. Facultad de Economía-UNAM, México, 2009.

Huntington, Samuel, La tercera ola de la democracia. La democratización a finales del siglo XX, Paidós, España, 1994.

Instituto de Capacitación, Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, "Las microempresas sostienen la economía, pero..." México Social. Núm. 7, CEIDAS, México, 2011.

Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice Municipal de Información Presupuestal, IMCA, 2009.

INAFED, “El Marco Jurídico y la Facultad reglamentaria de los Municipios” y “Servicios Públicos Municipales y la protección del patrimonio cultural” en Guía para el Buen Gobierno Municipal Introducción al Gobierno y Administración Municipal Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F., http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.

INEGI, Censos Económicos Industria Manufacturera Tlaxcala Resultados Oportunos, México 2002.

INEGI, II Censo de Población y vivienda 2005, México y sus municipios, México, 2008.

INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2009, INEGI, México, 2010.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite del turismo de México 2003-2008, México, 2010.

INEGI, Cuentas Nacionales: Producto Interno Bruto trimestral, México, 2011.

International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), “Carta internacional sobre el turismo cultural” Adoptada por ICOMOS en la 12ª Asamblea General, México, 1999.

Iracheta, Alfonso, “Ciudad sustentable: crisis y oportunidad en México, Architecture, City and Environment, Año VI, núm. 16 Junio, 2011.

Isunza, Georgina y Méndez, Benjamín “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México” en Revista EURE, vol. 37, N° 111, mayo de 2011.

Isunza, Georgina, "Política de vivienda y movilidad residencial en la ciudad de México", Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 25 N° 2 (74), El Colegio de México, 2010.

Joas M, Evans B y Theobald K., "La Agenda 21 local en Europa. La segunda fase de modernización ecológica en los gobiernos municipales", Revista Vasca de Economía 64, 2007.

Junta de Castilla y León y Red de Municipios Digitales. 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto, España, 2011.

Kakwani, Nanak y Jacques Silber (eds.), The Many Dimensions of Poverty, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2008.

Kelsen, Hans, "Forma del Estado y visión del mundo", Oscar Correas (comp.), El otro Kelsen, UNAM, México, 1989.

Kliksberg, Bernardo, Towards an Intelligent State, UNDESA, IIAS, Ohmsha, 2001.

Lathrop, Daniel y Laurel Ruma, Open Government: Colaboration, transparency and participation in practice, O'Reilly Media, 2010

Laveaga, Gerardo, Hombres de Gobierno, Santillana Ediciones Generales, México, 2008.

Leif Korsbaek y Miguel Ángel Sámano-Rentería; "El Indigenismo en México: antecedentes y actualidad" en Revista Ra Ximhai vol. 3 Núm 1 Enero-Abril 2007.

Linz, Juan, La quiebra de las democracias, 5ª reimpresión, Madrid, Alianza, 1996

Lipset, Seymour Martin, El hombre político, Eudeba, Buenos Aires, 1963

Löfgren K y Ringholm T., "Introduction: New Network Modes of Nordic Local Governance", Local Government Studies, 35 (5), 2008.

López Castro, Gustavo, "Migración, desarrollo y regiones". José Luis Calva (coor.). Políticas de desarrollo regional. Vol. 13. Agenda para el Desarrollo, UNAM-Miguel Ángel Porrúa-LX Legislatura Cámara de Diputados, México, 2007.

López-Aranguren, Eduardo, "La coherencia en el papel que los ciudadanos asignan al ayuntamiento en el sistema de relaciones intergubernamentales", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 2006.

López-Ayllón, Sergio y Posadas, Alejandro "Las Pruebas de Daño e Interés Público en Materia de Acceso a la Información. Una Perspectiva Comparada", en Derecho comparado de la información, UNAM, México, no. 9, enero-junio 2007.

Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, 2ª reimpresión, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Martínez Aparicio, Jorge, "Empresa y territorio, convergencia estratégica en un contexto periférico". Economía y Sociedad. Año 13. Núm. 20, Facultad de Economía "Vasco de Quiroga" de la Universidad Michoacana de San Nicolás, Morelia, 2007.

Martínez Puón, Rafael, Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. –Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

Mathieson, Alister, y Wall, Geoffrey, Tourism: Economic, Physical and Social Impacts, Longman, Londres, 1982.

Mayntz, Renate, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas, Octubre, 2001.

Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jorgen Randers, y William W. Behrens III, The Limits to Growth, Universe Books, Nueva York, 1972.

Méndez Bahena, Benjamín. "Descentralizar o centralizar. El caso de la seguridad ciudadana en la ZMCM". En: Revista Mundo Siglo XXI, No. 5, Verano 2006. CIECAS, IPN. México, 2006.

Méndez Bahena, Benjamín. "Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México". En: Carrión Fernando y Dammert Manuel (comps.), Economía política de la seguridad ciudadana. Ed. FLACSO, Quito, 2009.

Mendoza Pichardo, Gabriel, "Desarrollo regional de México y política estatal", en José Luis Calva (coor.), Políticas de desarrollo regional. Vol. 13. Agenda para el desarrollo, UNAM-Miguel Ángel Porrúa-LX Legislatura Cámara de Diputados, México, 2007.

Merino, Mauricio, Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano. El Colegio de México, México, 1998.

Merino, Mauricio, El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, China: Nostra Ediciones, México, 2007.

Meyenberg Leycegui, Yolanda y Lugo, José Antonio, Palabra y poder, Manual del discurso político, Grijalbo, México, 2011.

Meyer, Lorenzo, Fin de régimen y democracia incipiente, Océano, México, 1998.

Meyer, Lorenzo; "Los caciques: Ayer, hoy ¿y mañana?", en Revista Letras Libres. <http://www.letraslibres.com/index.php?art=6616>

Meyes, John W. y Rowan, Brian "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en Powell, Walter W., y Dimaggio, Paul J, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC, Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Micheli Thiri3n, Jordy, "Globalidad, servicios y economía informacional: el marco de una transformaci3n urbana". VV. AA. Sistema Mundial y Nuevas Geografías, UIA-UAMC-UAMA, México, 2010.

Moloeznik, Marcos Pablo, Manual de sistemas comparados de policía, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 2010.

Monclús, Francisco, "Suburbanizaci3n y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas", Monclús (ed.), La ciudad dispersa, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998.

Montesinos, Vicente y Brusca, Isabel, "Towards Performance, Quality and Environmental Management in Local Government: the Case of Spain", Local Government Studies, 35 (2) 2009.

Morlino, Leonardo, Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Morlino, Leonardo, "Los Autoritarismos y las Democracias" en Manual de Ciencia Política, Gianfranco Pasquino (comp.), Alianza Universidad, Madrid, 1996.

Morlino, Leonardo, "Estabilidad política", Diccionario de Política, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dir.), Siglo Veintiuno Editores, 12ª. ed., México, 2000.

Nava Gomart, Salvador, "El Derecho de Acceso a la Informaci3n en el Estado Mexicano. Apuntes de Caso para su Constitucionalizaci3n" en López-Ayll3n, Sergio, (Coord.), Democracia, Transparencia y Constituci3n. Propuestas para un Debate Necesario, UNAM/IFAI, México, 2006.

Navarro C., El sesgo participativo. Innovaci3n democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995), IESA-CSIC, Córdoba, 1999.

Navarro C., Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

Navarro C, Cuesta M y Font J., ¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas, serie: Opiniones y Actitudes 62, CIS, Madrid, 2009.

Neild, Rachel, From National Security to Citizen Security. Civil Society and the Evolution for the Public Order Debates, 1999. En: [http://www.ichrdd.ca/english/commdoc/publications/demDev/citizen Security.html](http://www.ichrdd.ca/english/commdoc/publications/demDev/citizen%20Security.html).

Nel, Etienne, "Local Economic Development: a review assessment of its current status in South Africa", Urban Studies, vol. 38, núm. 7, Sudáfrica, 2001.

Nuño Sepúlveda, José Ángel, Comentarios y reflexiones sobre las variables y criterios de distribución del SUBSEMUN, 2010, en: <http://www.indetec.gob.mx/News/files/NOTA%20WEB-SUBSEMUN-%20JANS.pdf>.

Ocampo, José Antonio, "Más allá del Consenso de Washington", en Revista Economía UNAM, Vol. 3, Núm. 7, México, 2006.

Ochoa Campos, Moisés, El municipio y su evolución institucional, Banobras, México, 1987.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas, Vol. 4, Paidós, Buenos Aires, 1988

Offe, Claus, Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Sistema, Madrid, 1988

Offe, Claus, Contradicciones del Estado de Bienestar, Alianza, México, 1991

Olivos Campos, José René. "La profesionalización en los gobiernos municipales en México" en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Olmedo, Raúl, La modernización contraproducente de la administración pública municipal, Revista de Administración Pública, núm. 119, volumen XLIV, N° 2 (mayo-agosto 2009), INAP, México.

Ordóñez Barba, Gerardo, La política social y el combate a la pobreza en México, SEDESOL-UNAM, México, 2002.

Organización Mundial del Turismo (OMT), Concepts, definitions and classifications for tourism statistics: a technical manual, OMT, Madrid, 1995.

Organización Mundial del Turismo (OMT), Implications of the UN/WTO tourism definitions for the U. S. tourism statistical system: recomendaciones sobre estadísticas de turismo, Madrid, 1996.

Organización Mundial del Turismo (OMT), Previsiones mundiales y perfiles de los segmentos de mercado en Turismo: Panorama 2020. Volumen 7, Madrid, 2002.

Organización Mundial del Turismo (OMT), Panorama del turismo internacional, OMT, Madrid, 2009.

Ortega González, Jorge, "Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una etapa en la evolución del Federalismo en México", en Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, México, Junio 2004.

Ortega Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, México 2007.

Osegueda, Cruz, Alfonso, Municipios y Pueblos Indios. El camino común del municipalismo y el movimiento indígena, CESEM-Fundación Ford, México, 2009.

P. van Gigch, John, Teoría General de Sistemas, Editorial Trillas, 2008, México.

Parés M y Resende, "Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana" en M Parés (coord.), Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa, Ariel, Barcelona, 2009.

Parrado S, Löffler E y Bovaird T., "Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea", Revista del CLAD Reforma y Democracia, 33, 2005.

Pérez Correa, Fernando, Temas del Federalismo. ¿De la centralización a la Fragmentación?, FCPyS-UNAM, México, 2003.

Pérez Fernández del Castillo, Germán (dir.), Evolución del Estado mexicano, 5ª ed., El caballito, México, 1998

Pérez Fernández del Castillo, Germán, Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz Santana, Héctor, Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político, UNAM, Porrúa, Cámara de Diputados, Senado de la República, México, 2009.

Pérez-Juez, Amalia, Entretenimiento, excitación y educación, Ariel, España, 2006.

Perroux, Francois, "Notas sobre el concepto polos de crecimiento", en Alberto Sánchez Dávila (comp.). Lecturas de análisis regional en México y América Latina. México: Universidad Autónoma de Chapingo, 1993.

Perry, James L. y Kraemer, Kenneth L., "Metodología de la investigación en la administración pública: problemas y modelos", en Administración pública. El estado actual de la disciplina" Lynn, Naomi B. y Wildavsky (comps), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México..

Peschard, Jacqueline, "Transparencia y Partidos Políticos", Cuadernos de Transparencia, no. 08, México, IFAI, 2005.

Peters, B. Guy, La política de la burocracia, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública AC y Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Peters, Guy y Wright, Vincent, "Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo" en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, Nuevo Manual de Ciencia Política, Istmo, 2001.

Pichardo Pagaza, Ignacio, Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable, El Colegio Mexiquense, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

Pintos, Graciela y Marsiglia, Javier, "La construcción del desarrollo local como desafío metodológico. Programa de desarrollo local, CLAEH, Seminario Internacional Desarrollo Local en la Globalización, Montevideo, 1997.

Pollit, C y Bouckaert, G., Public management reform: a comparative analysis, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Prats i Català, Joan, De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

Programa de las Unidas para el Desarrollo (PNUD), Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000- 2005, México, 2008.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el Desarrollo Humano Local, PNUD México, México, 2009.

Przeworski, Adam, Democracia y Mercado. Reformas Políticas y Económicas en la Europa del Este y América Latina, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1995.

Przeworski, Adam, *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

Quinlivan A., *Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America*, *Local Government Studies*, 34 (5), 2008.

Ramírez M A, Navarro C y Clark TN, "Mayors and local governing coalitions in democratic countries. A cross-national comparison", *Local Government Studies*, 34 (2), 2008.

Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Reyes Salinas, Medardo y Castro Guzmán, Homero, *Sistema de seguridad e Impartición de Justicia Comunitaria Costa-Montaña de Guerrero*, Plaza y Valdés, México, 2008.

Richardson, Harry, *Economía del urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1971.

Rico, José María (compilador), *Policía y Sociedad Democrática*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.

Rico, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1997.

Rico, José María y Chinchilla, Laura, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 2002.

Rico, José María y Chinchilla, Laura, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Instituto de Defensa Legal/Open Society Institute, Lima, 2006.

Rodríguez Álvarez JM., *La reforma del régimen local de 2003. La ley de medidas para la modernización del gobierno local*, Bayer Hermanos, Barcelona, 2003.

Buenos Aires, 2004.

Schaap L, Daemen H y Ringeling A., *Mayors in Seven European Countries: Part*

Rodríguez Díaz, Ángel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

Rolink, Raquel, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context" Informe: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Human Rights Council, 10a sesión, Agenda 3, 4 de febrero de 2009, A/HRC/10/7.

Rover, Cees, *Servir y proteger (Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad)*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1999.

Ruiz Durán, Clemente, "México: geografía económica de la innovación", *Revista Comercio Exterior*. Vol. 58, Núm. 11, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 2008.

Ruiz Durán, Clemente, "Lo territorial como estrategia de cambio", *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, UNAM, México, 1997.

Ruiz Harrell, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores y Aljure, México, 1998.

Rustow, Dankawart, "Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico", en Mauricio Merino, (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, México, 1992.

Salazar, Clara Eugenia y Sobrino, Jaime, "La ciudad central de la Ciudad de México: ¿espacio de oportunidad laboral para la metrópoli?", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 25, Núm. 3, CEDUA-El Colegio de México, México, 2010.

Sánchez Almanza, Adolfo, *Marginación e ingreso en los municipios de México*, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 2000.

Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, IAPEM, México, 2002.

Sandoval, Rodrigo, "Portales municipales en México, una evaluación", en *Política Digital*, 2007.

Santamaría, Julián, *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Tribunal Federal Electoral e Instituto Federal Electoral, México, 1993.

Sassen, Saskia, "On concentration and centrality in the global city", Paul L. Knox y Peter J. Taylor (Edits.), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, Britain, 2007.

Sassen, Saskia, "Los espectros de la globalización", *Fondo de Cultura Económica*, I. Selection Procedures and Statutory Position, *Local Government Studies*, 35 (1) 2009.

Schneider, Annemarie y Woodcock, Curtis, "Compact, Dispersed, Fragmented, Extensive? A Comparison of Urban Growth in Twenty-five Global Cities using Remotely Sensed Data, Pattern Metrics and Census Information", *Urban Studies*, vol. 45, núm. 3, marzo de 2008.

Schedler, Andreas, "Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?", en *Transición democrática y gobernabilidad*, México y América Latina, Julio Labastida, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce (coord.), IIS, FLACSO, Plaza y Valdés, México, 2000.

Secretaría de Gobernación, "Nuevo modelo policial de mando único estatal", México, D.F., 6 de octubre de 2010.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Municipios Transparentes: 14 Acciones Básicas para la Transparencia*, IMCA, 2002.

Secretaría de la Función Pública, Transparencia Municipal. 14 Acciones Básicas, IMCA, 2004.

Secretaría de Seguridad Pública Federal, Nuevo modelo policial federal, México, D.F., 2010.

Secretaría de Turismo (SECTUR), Acuerdo Nacional por el turismo, [En línea], Disponible en:

<http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/1323/1/images/10%20Ejes.pdf>, [Accedido 21 marzo de 2011].

Secretaría de Turismo (SECTUR), Identificación de potencialidades turísticas en regiones y municipios, SECTUR, México, 2004.

Secretaría de Turismo (SECTUR), Informe de rendición de cuentas 2000-2006. Libro Blanco. Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos con las Entidades Federativas 2001-2006, México, 2006.

Secretaría de Turismo (SECTUR), Plan sectorial de turismo, SECTUR, México, 2007.

Secretaría de Turismo (SECTUR), Turismo alternativo, una nueva forma de hacer turismo, SECTUR, México, 2004.

Secretaría de Turismo del Estado de Guerrero, Programa sectorial de turismo 2005-2011, SECTUR México, 2006.

SEDESOL, CONAPO, INEGI (2004), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, México, 2004.

SEMARNAT, Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, SEMARNAT, México, 2009.

SEMARNAT-INE, DBGIR, Diagnostico Básico para la Gestión Integral de Residuos, SEMARNAT, México, 2006.

Semo, Enrique, "Conquista y Colonia" en Semo, Enrique (coord.), México, un pueblo en la historia, Vol. 1, 2ª edición. Editorial Nueva Imagen y Universidad Autónoma de Puebla, México, 1982.

Sen, Amartya, Freedom as development, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Senado de la República LVII Legislatura, El Municipio Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México.

Serrano, Rafael, "Internet como Herramienta de Transparencia de la Información: el Caso del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María", en Contribuciones a las Ciencias Sociales 2, 2011 (www.eumed.net/rev/cccss/12/)

Solow, Robert, "Sustainability: An Economist's Perspective", The Eighteenth, J. Seward Johnson Lecture, Woods Hole Oceanographic Institution, Woods Hole, Massachusetts, 1991.

Solow, Robert, "Intergenerational Equity and Exhaustible Resources", The Review of Economic Studies, Vol. 41, Symposium on the Economic Exhaustible Resources, Massachusetts, 1974.

Sosa Plata, José Antonio, "Información política: enfoque analítico y perspectiva estratégica", en Tomás Miklos (coor.), Las decisiones políticas. De la planeación a la acción, Siglo XXI editores-IFE, México, 2001.

Stöhr, Walter, Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe, Mansell, Londres, 1990.

Suárez de Garay, María Eugenia, David A. Shirk y Marcos Pablo Moloeznik, Justiciabarómetro. Reporte Global "Diagnóstico Integral de la Policía Municipal Preventiva de Juárez" (Estructura, Organización y Cultura Policial), El Colegio de Chihuahua, CONAVIM (SEGOB), University of San Diego, 2010.

Suárez de Garay, María Eugenia, Marcos Pablo Moloeznik y David Shirk (coords.), "Justiciabarómetro" (Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara), Universidad de Guadalajara/ITESO/University of San Diego, Guadalajara, 2010.

Suárez Prado, Gonzalo, reseña del libro: Andrew Roberts, Hitler y Churchill, Los secretos del liderazgo, Departamento Académico de Estudios Generales, ITAM, México, 2005.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Federalismo, serie Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, México, 2006.

Tarr, Alan, "Los Estados como innovadores" en Daniel Barceló y Pedro Torres (comps.), La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada para las entidades federativas, Porrúa, SCJN, EGAP, UNAM, México, 2008.

Tenorio Tagle, Fernando, Ciudades Seguras III. El sistema de justicia penal en la Ciudad de México, UAM-A-Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, A decade of measuring the quality of governance. Governance Matters 2007, Worldwide Governance Indicators, 1996-2006, Annual Indicators and Underlying Data, Washington, D.C., 2007.

The World Bank, Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México, 2000.

Todaro, Michael P., Economic Development, Allison-Wesley, Estados Unidos, 2000.

Tomás, M., La governabilitat metropolitana a Europa i l'Àfrica del Nord, Diputació de Barcelona, 2009.

Tomassini, Luciano, Estado, gobernabilidad y desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993.

Torre, André, "Proximidad geográfica y dinámicas territoriales", en Josefa E. Fernández Arufe, Jaime del Castillo Hermosa y Jesús Ma. Gómez García (Editors.), Políticas regionales industriales, innovación y parques tecnológicos, Parque Tecnológico de Boecillo-Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995.

Torrente, Diego, Desviación y delito, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

Torres Estrada, Pedro e Iván de la Garza Santos, "El problema del control del poder en los municipios. Propuestas para el diseño de un nuevo control" en Daniel Barceló y Pedro Torres (comps.), La Reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada para las entidades federativas, Porrúa, SCJN, EGAP, UNAM, México, 2008.

Torres Estrada, Pedro, La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2005.

Treviño de Hoyos, Miguel B. "El modelo local ausente." en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (comps.), Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.

Trillo-Figueroa P., "Comunidades autónomas y administración local", Bassols M., La administración pública de las comunidades autónomas, INAP, Madrid, 2003.

Touraine, Alain, Qué es la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Van Assche D y Dierickx G., "The Decentralisation of City Government and the Restoration of Political Trust", Local Government Studies 33 (1), 2007.

United Nations Development Program, Human Development Report 1990, Oxford University Press, Nueva York, 1990.

United Nations Development Program, Human Development Report 1994, Oxford University Press, Nueva York, 1994.

United Nations Development Program, Human Development Report 2005, Oxford University Press, Nueva York, 2005.

United Nations World Commission on Environment and Development, Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford, 1987.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar", en Revista Convergencia, UAEMEX, vol. 18, núm. 55, enero-abril, 2011.

Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, IAPEM, México, 1997.

Valdés Vega, María Eugenia, "Sistema Político, Régimen y Gobierno", en Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor (coords.), Tratado de Ciencia Política, Editorial Anthropos/UAM Iztapalapa, México, 2007.

Valdez, Zepeda Andrés, Municipio y Modernidad. Ensayos sobre Administración, Política y Gobierno, Universidad de Guadalajara, México, 2002.

Valencia Carmona, Salvador, "La Reforma Constitucional de 1999 al Municipio", Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 4, México, 2001.

Vallarta Plata, José Guillermo, "El municipio en México", en Federalismo y regionalismo, memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, José María de la Garza, Coord., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Vargas, Pablo, Hidalgo. Elecciones y reforma política 1979-2000, Cámara de Diputados y Universidad Autónoma de Hidalgo, México, 2003.

Vergué T. , "Modelos alternativos de participación ciudadana en los partidos políticos españoles: un estudio del PP, PSOE e IU", Revista Española de Ciencia Política, 17, 2009.

Vetter A., "Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989-2008", Local Government Studies, 35 (1), 2009.

Villoria Mendieta, Manuel, "La capacitación de los directivos públicos en las administraciones públicas españolas y latinoamericanas" en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 2001.

Vinageras Barroso, Pablo, "Aglomeraciones industriales novedosas en el centro de México". Revista Comercio Exterior. Vol. 59. Núm. 10, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 2009.

VV.AA., Apuntes Municipalistas, Tequio Jurídico-Educa-Campo Oaxaca-CESEM, varios números. México, 2009.

Wampler B., "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy?" Comparative Politics 41 (1), 2009.

Warren M., "Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory, en Joan DeBardeleben y Jon H Pammett (eds.), Activating the Citizen. Dilemmas of Participation in Europe and Canada, Palgrave McMillan, Londres, 2009.

Weber, Max, El político y el científico, Premia, México, 1980.

World Tourism Organization (WTO), "World Tourism Barometer", 2011, Vol. 9, No 1.

Xelhuantzi López, María, "Tlaxcala: configuración de un nuevo orden político" en Srivent, Carlos, Alternancia y distribución del voto en México, Estudio de 7 casos, UNAM-Gernika, México, 2001.

Zamorano, Francisco, Turismo alternativo, Trillas, México, 2002.

Zerbinati S y Massey A., "Italian and English Local Funding Networks: Is there a Winning Formula?" Local Government Studies, 34 (1), 2008.

Ziccardi, Alicia, "Ciudades y gobiernos locales: síntesis de la discusión", en Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa, Ziccardi, Alicia (coord.), Flacso, Instituto Mora-Porrúa, México, 1991.

Ziccardi, Alicia, "La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas", Revista Comercio Exterior. Vol. 45, Núm. 10, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1995.

Ziccardi, Alicia, Municipio y Región, Agenda de la Reforma Municipal en México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2000.

SÍNTESIS CURRICULAR DE LOS PARTICIPANTES DEL LIBRO

Ricardo Aparicio.

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), estudios de maestría y doctorado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestría en estadística por la London School of Economics and Political Science. Premio Nacional de Actuaría, en la categoría de tesis profesionales.

Cynthia Carolina Arroyo Rivera.

Es licenciada en Administración por el Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez. Maestra en Administración Pública y Doctora en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL. Ha colaborado en diversas dependencias y entidades del ámbito estatal y municipal.

Gabriel Calderón Sánchez.

Es Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Especialización en Relaciones Bilaterales México-Estados Unidos por la Universidad de Columbia. Es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE. Asesor y Consultor en materia fiscal local y catastral. Coordinador de Asesores en la Tesorería del Distrito Federal. Director del Sistema Cartográfico y Catastral del Distrito Federal. Presidente de la Agencia de Desarrollo Hábitat de la Zona Metropolitana de Orizaba. Asesor en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Consultor en el CIDE.



Hazael Cerón M.

Es licenciado en Economía de la Escuela Superior de Economía del IPN. Tiene maestría en Economía por El Colegio de México. Es candidato a Doctor en Economía por El Colegio de México. Miembro del PRECESAM de El Colegio de México, de la Red de investigadores y Centros de Investigación del CESTUR-SCTUR y de la International Network on Regional Economics, Mobility and Tourism (INRoute-UNWTO). Sus líneas de investigación son sobre: Economía Turística, Econometría, Desarrollo Económico, Desigualdad y Pobreza.

Fernando Díaz Pérez.

Es Licenciado en Economía por la UAM-Xochimilco. Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas por la UAM-Azcapotzalco. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor-Investigador del Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato. Sus líneas de Investigación son sobre: desarrollo urbano regional, gobiernos locales, política social, sistemas políticos locales.

Héctor Díaz Santana.

Es abogado por la Universidad de Guadalajara y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. También ha realizado estudios de posgrado en Ciencia Política en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España, así como en técnicas de investigación social en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Argentina. En la labor de investigación, ha desarrollado proyectos y asesorías para instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. Es profesor investigador del CIECAS-IPN y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

Luis Humberto Fernández Fuentes.

Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestro en Administración Pública por el INAP. En la administración Pública ha sido director de prospectiva en la Presidencia de la República y funcionario en la SHCP y en la Comisión Nacional de Libros de Texto. Actualmente está participando en el desarrollo del proyecto de Ciudades del Conocimiento en la Ciudad de México y es Director de Tecnología y Desarrollo Consultores.

Carlos Gómez Díaz de León.

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Doctor en Derecho Público en la Universidad de Paris XI, Sceaux. Coordinador de Maestría y Doctorado en Gestión Pública y Administración en la UANL. Tiene experiencia en diversas dependencias y entidades federales y estatales en Nuevo León. Acreditado por la OEA y el PNUD en formación en Ética y Responsabilidad Social Empresarial, respectivamente. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

David H. Corrochano.

Es licenciado en Sociología por la Universidad de Salamanca. Maestro en Ciencias Sociales por FLACSO-México. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Sus líneas de investigación han sido capital social, gobernabilidad local y desarrollo municipal. Cuenta con diversos artículos publicados en México, España y EE. UU. En este momento desarrolla una línea sobre frame y comunicación política.

Dante Jaime Haro Reyes.

Es doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg (Alemania). Profesor-Investigador del Departamento de Derecho Público, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Es Investigador Nacional Nivel I. Sus líneas de Investigación son sobre: Derecho Constitucional y Municipal Mexicano, Derechos Humanos, Prevención del Delito y Seguridad como Política Pública en México y Jalisco.

Georgina Izunsa Vizuet.

Es licenciada en Economía por la ENEP-Acatlán, UNAM, maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas en la UAM, Y doctora en Planificación Territorial y Desarrollo Regional en la Universidad de Barcelona. Es profesora investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Administrativas (CIECAS-IPN) y es miembro de la Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU) y de la Asociación Mexicana de Estudios para el Desarrollo Regional (AMECIDER).



Héctor Maldonado Romo.

Es licenciado en derecho por el ITAM. Cuenta con Diplomado en derecho inmobiliario y turístico por el ITAM. Está Llevando a cabo su maestría en Urbanismo con especialidad en desarrollo inmobiliario. Actualmente es consultor jurídico en temas inmobiliarios.

Sergio Medina González.

Actualmente es Subsecretario de Vinculación Institucional y Gobernanza del Gobierno del Estado de Puebla. Es doctor en Ciencias Regionales con especialización en Educación, Población y Desarrollo Regional en la Universidad de Groningen, Países Bajos, maestro en Políticas Públicas con especialización en Política Social en la Universidad de Georgetown, Washington y Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guadalajara. Ha sido Profesor-Investigador de El Colegio de México; del Instituto Internacional para el Análisis y Sistemas Aplicados de Austria (IIASA); y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Benjamín Méndez Bahena.

Es licenciado en Economía (ESE-IPN); Tiene maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas (UAM-A); Es doctor en Planeación Territorial y Desarrollo Regional (U. Barcelona); miembro del SIN nivel I; profesor de La Maestría en Economía y Gestión Municipal, CIECAS-IPN; y su línea de investigación es la gestión pública.

Marcos Pablo Moloeznik.

Es doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá (España). Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Investigador Nacional Nivel II. Sus líneas de Investigación son sobre: Seguridad como Política Pública en México y Jalisco, Seguridad Nacional, Fuerzas Armadas y Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en México.

Octael Nieto Vázquez.

Es licenciado en Ciencias Políticas por la UNAM y maestro en Sociología Política por el Instituto Mora. Ha sido Director de Prevención del Delito y Asesor Político en la FEPADE. Actualmente es consultor independiente en materia de asuntos públicos, donde fue parte del equipo consultor del Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas y de distintos proyectos de investigación.

Juan Enrique Núñez Ríos.

Es licenciado en administración de empresas gastronómicas. Tiene maestría en Administración e Innovación del Turismo por la Escuela Superior de Turismo del Instituto Politécnico Nacional. Es Profesor-investigador del Instituto de Turismo de la UMAR campus Huatulco. Sus líneas de investigación son sobre: Gestión de la empresa turística, nuevos paradigmas del turismo. Es miembro de: International Network on Regional Economics, Mobility and Tourism (INRoute-UNWTO). Comité académico del EGEL-TUR (CENEVAL).

Víctor S. Peña.

Doctor en Políticas Públicas por el Tecnológico de Monterrey; Investigador invitado del Instituto del Perú de la Universidad San Martín de Porres desarrollando la línea de investigación "Combate a la Corrupción"; Ganador de tres certámenes estatales de investigación en materia de transparencia: Querétaro, Quintana Roo y Estado de México; Fue servidor público en un órgano garante del acceso a la información pública; Actualmente consultor en temas de transparencia y buen gobierno en México y el extranjero.

Luis Efrén Ríos Vega.

Ha realizado estudios de Doctorado y de Maestría en Derechos Humanos por el Instituto Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid. Es Coordinador del proyecto del Observatorio Internacional de Justicia Electoral con diferentes universidades de la Unión Europea y América. Es Coordinador del Observatorio Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Director del Centro de Derechos Políticos de la Universidad Autónoma de Coahuila. Líneas de investigación: Derechos Fundamentales; Derecho Constitucional; Derecho Electoral; Transparencia.



Damián Rosales Manjarrez.

Es Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara y Maestría en el Negocios y Estudios Económicos de la Universidad de Guadalajara. Tiene diplomado en Relaciones Económicas México-Unión Europea, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y Diplomado en Rural Small Business Development, Universidad de Notre Dame. Sus líneas de investigación son: Desarrollo Humano, Políticas Públicas de Asistencia Social, Análisis Microeconómico de la oferta laboral femenina en México. Obtuvo el Premio Nacional de Investigación Laboral 2009.

Nayeli Salgado.

Jefe de Departamento de Análisis de Poblaciones Especiales en Pobreza- CONEVAL, investigadora auxiliar en los manuales microregiones y ciudadano de la SEDESOL en Transparencia Mexicana, licenciatura en economía y especialidad académica en teoría económica por la UNAM.

Jacqueline Yvette Sánchez García.

Es Licenciada en Administración Turística. Tiene maestría en Ciencias en Alta Dirección de Empresas Turísticas por la Escuela Superior de Turismo del Instituto Politécnico Nacional. Profesor-investigador del Instituto de Turismo de la UMAR campus Huatulco. Sus líneas de investigación son sobre: Gestión de la empresa turística, nuevos paradigmas del turismo. Es Miembro de: International Network on Regional Economics, Mobility and Tourism (INRoute-UNWTO). Comité académico del EGEL-TUR (CENEVAL).

Eduardo Santillán Pérez.

Es licenciado en Derecho por la UNAM. Fue director del General del Instituto de Alta Capacitación y Actualización Profesional A.C. y asesor legislativo en la Asamblea Legislativa del D.F. Es profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. En su experiencia como funcionario fue Coordinador de Asesores y Director General de Desarrollo Social en la Delegación Álvaro Obregón y actualmente es Delegado de esa misma demarcación.

Jorge Ortega González.

Licenciado en Derecho por la UNAM. Tiene maestría en Políticas Públicas por la Universidad de Georgetown. Es profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Iberoamericana. Es Director General de la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial A.C.

Miguel Ángel Vite Pérez.

Es doctor en sociología por la Universidad de Alicante España. Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México, A.C. Sus líneas de investigación son sobre: Desigualdad social y desarrollo urbano y regional. Es profesor del CIECAS-IPN y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1.

