

DESARROLLO MUNICIPAL

Una visión
contemporánea

Alejandro
Aguilar-Miranda

Antonio Inoue-Cervantes

Karina Rebeca
Ramírez-González

Coordinadores



UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Desarrollo Municipal. Una visión contemporánea

Este libro acreditó el proceso de revisión por pares bajo la modalidad doble ciego, recurriendo a dictaminadores externos a la institución editora. Los dictámenes de esta obra fueron presentados y avalados por el Consejo General Editorial de la UAEM.

JS
2119
.M48
D672
2015

Desarrollo municipal : una visión contemporánea / Alejandro Aguilar Miranda ... [et al.].-- 1ª ed.-- Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.

270 p. : il. ; 23 cm.— (Ciencias Sociales. Aportes Académicos).

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-607-422-589-1

1. Municipios -- México (Estado). 2. Administración municipal -- México (Estado).

DESARROLLO MUNICIPAL

Una visión contemporánea

Alejandro Aguilar-Miranda
Antonio Inoue-Cervantes
Karina Rebeca Ramírez-González

(COORDINADORES)



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México

“2015, Año del Bicentenario Luctuoso de José María Morelos y Pavón”

Primera edición, enero 2015

Desarrollo municipal. Una visión contemporánea

Alejandro Aguilar-Miranda

Antonio Inoue-Cervantes

Karina Rebeca Ramírez-González

(coordinadores)

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel: (52) 722 277 3835 y 36

<http://www.uaemex.mx>

direccioneditorial@uaemex.mx



Esta obra está sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución 2.5 México (CC BY 2.5). Para ver una copia de esta licencia visite <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/mx>. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales siempre que se cite la fuente. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

Citación:

Aguilar-Miranda Alejandro, Antonio Inoue-Cervantes, Karina Rebeca Ramírez-González (2015), *Desarrollo municipal. Una visión contemporánea*, México: Universidad Autónoma del Estado de México, ISBN: 978-607-422-589-1.

Responsable editorial: Rosario Rogel Salazar. Coordinación editorial: María Lucina Ayala López. Corrección de estilo: Edith Muciño Martínez y Ma. del Socorro Zepeda Montes. Formación y diseño: Eva Laura Rojas Almazán. Diseño de portada: Concepción Contreras Martínez. Asesoría creativa: Pablo Mitlanian. Servicios de catalogación: Marciano Díaz Fierro. Imagen de portada: *Sin título*, Janitzio Alatraste Tobilla.

ISBN: 978-607-422-589-1

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

CONTENIDO

Introducción	9
Desarrollo municipal <i>Alejandro Aguilar-Miranda, Antonio Inoue-Cervantes</i>	19
Municipio y gobernanza <i>Alejandro Aguilar-Miranda</i>	39
Panorama municipal <i>Roberto Moreno-Espinosa, Karina Rebeca Ramírez-González</i>	57
Los servicios públicos municipales <i>Julián Salazar-Medina</i>	75
Los municipios y el desarrollo social <i>Antonio Inoue-Cervantes</i>	97
Eficacia de la hacienda pública municipal en el Estado de México <i>M. Marcelo Martínez-Martínez</i>	115
Desarrollo urbano: reto municipal <i>Melesio Rivero-Hernández</i>	133
El desarrollo político y la administración pública de los gobiernos locales y en el Estado de México <i>Jaime Espejel Mena, José Luis Rodríguez-Mena</i>	149

Sustentabilidad en la región oriente del Estado de México. Análisis teórico e institucional <i>Enrique Moreno-Sánchez</i>	185
Investigación y metodología en el ámbito local: los actores sociales del VIH-sida, el comercio informal y la vivienda popular en la ciudad de México <i>Miguel R. González-Ibarra</i>	199
Política ambiental en México y gestión municipal. Estudios de caso: municipios de Chimalhuacán y Chicoloapan <i>Silvia Elena Céspedes-Flores</i>	221
La intermunicipalidad: forma superior de cooperación municipal <i>Leobardo Ruiz-Alanís</i>	245

INTRODUCCIÓN

Para los estudiosos y el público interesado en los asuntos municipales, 2013 fue un año emblemático porque se cumplieron tres décadas de la reforma al artículo 115 constitucional, precepto que sustancia la vida institucional de los municipios mexicanos. La vida municipal, merced a este periodo, se ha revitalizado, aunque de manera diferenciada entre caso y caso, pues la heterogeneidad económica, política y social persiste, así como sus efectos adversos, sobre los municipios más rezagados; ello es recordatorio de las deudas pendientes del Estado con esta expresión local. Tal revitalización ha alcanzado a la discusión académica con un resultado exuberante en producción editorial que da cuenta de significativos cambios en la vida asociada.

En estas tres décadas, el mundo ha experimentado dramáticas mutaciones que terminan por ser parte del contexto de la reforma municipal; así, el orden geopolítico se ha transformado con la creación de múltiples polos que sustituyen al binomio imperante desde la Guerra Fría. La conectividad entre sujetos sociales y colectivos, prohijada por el desarrollo de la tecnología, ha minado las tradicionales fronteras nacionales y replanteado sus soberanías; el mercado ha retornado no sólo como orden económico, sino como fuente de inspiración en la configuración de las relaciones internacionales y su base diplomática y, específicamente, la globalización ha encontrado como mecanismo para reducir su complejidad la atención hacia las instituciones, procesos y actores locales.

En el ámbito nacional, este periodo representa, en el plano económico, la retracción del Estado como actor y regulador en aliento del libre mercado y la competencia; en el plano social, la reanimación de la ciudadanía y sociedad civil en la búsqueda por ampliar el horizonte democrático y contrapesar la unilateralidad de los poderes públicos; en el plano político, la pluralización del sistema de representación y de gobierno, a través de la alternancia y del incremento de mecanismos de interlocución, además de la revitalización de cuestiones relativas a la democracia, federalismo,

transparencia, racionalidad y rendición de cuentas, entre otras, con el municipio como actor emergente.

El escenario de cambio acelerado y profundo sugiere la revisión de la realidad, en el ánimo de precisar diagnósticos y afinar los planes de intervención pública; la imagen pintoresca y romántica de los municipios habrá de ser sustituida por la de unidades económicas, políticas y sociales que generen desarrollo para sus comunidades y, consecuentemente, para el país. Si nuestras generaciones insisten en buscar el desarrollo sólo en las recurrentes fórmulas de escala nacional, habremos perdido una vez más la posibilidad de construir el futuro con el concurso de las comunidades y las sinergias que producen en su movilización.

Existe una abundante y respetable literatura sobre desarrollo municipal que renueva la visión sobre sus instituciones; diversas han sido las trincheras disciplinarias que contribuyen a este cometido, ya desde el Derecho, ya desde la Economía, pasando por la Ciencia Política y precisando en la Administración Pública, por mencionar sólo unas cuantas de ellas. También han contribuido diversos enfoques que van desde la propuesta de que el centro político se encargue subsidiariamente de la reivindicación municipal hasta voces en directa proclama emancipadora. Sin lugar a dudas, gracias a ese conjunto de colaboraciones se mantiene viva la discusión sobre los cursos de acción y su pertinencia en el mejoramiento de la vida local.

En esta oportunidad de comunicación con los lectores interesados en los temas municipalistas se ha querido puntualizar la irreductibilidad del desarrollo como fenómeno local. Sin dejar de reconocer la importancia de las instituciones nacionales y subnacionales en la prosperidad del país, es menester subrayar que al nivel de contacto social, de aprendizaje colectivo y de antropocentro, los municipios son irremplazables en esa misión.

Este libro lleva en su título, *Desarrollo municipal. Una visión contemporánea*, el compromiso de revisar diferentes aspectos relacionados con la gestión y el desarrollo municipal, a fin de alimentar la reflexión y mejorar la toma de decisiones públicas a través de la experiencia académica y espíritu republicano de sus autores. El conjunto de temas incluidos dista mucho de ser exhaustivo y ello es un reflejo de la diversa y compleja vida municipal; en compensación se ofrece actualidad y sobriedad intelectual, cuestiones que hablan sobre el respeto hacia nuestras instituciones locales en curso de transformación; la obra se estructura de la siguiente manera:

DESARROLLO MUNICIPAL

Este trabajo se suma a la discusión sobre desarrollo, particularmente del desarrollo local, identificándolo con el ámbito municipal; se reconoce que el concepto tiene tanto un abordaje positivo (“conocimiento *del* desarrollo”) como uno normativo (“conocimiento *para* el desarrollo”). La postura de los autores pretende ser integral, en el sentido de recuperar las contribuciones teóricas e hilvanarlas de tal manera que resulten sugerentes para la investigación y la intervención en las políticas de desarrollo.

De este modo, se realizó un recuento del rol desempeñado por el municipio en el desarrollo nacional, evidenciando los obstáculos institucionales a los que se ha enfrentado este orden de gobierno; también se revisaron las principales aportaciones teóricas al propio concepto de desarrollo, extrayendo e identificando en este ejercicio cuatro particularidades: la intangibilidad, la complejidad, el *continuum* (proceso) y el hecho de ser producto de una construcción sociohistórica. El capítulo concluye que las capacidades del Estado (incluido el municipio) no han sido alineadas para los objetivos del desarrollo.

MUNICIPIO Y GOBERNANZA

Aborda las relaciones que se fincan entre los municipios mexicanos y los poderes públicos. Parte de considerar que las últimas tres décadas han sido de reforma del Estado y específicamente del municipio, en cuyo marco se encuentran redefiniendo las relaciones interinstitucionales y no sólo las relaciones gobierno-sociedad, tema por demás recurrente en las ciencias sociales.

La existencia de 2 441 municipios, 31 entidades federativas, un distrito federal, el gobierno federal y el resto de los poderes públicos (entre los que contamos a los del ejecutivo, legislativo y judicial) implica una red de instituciones públicas que en la formalidad y factualmente se relacionan, en alguna medida y en algún momento, en el desahogo de los asuntos públicos. Este conjunto de instituciones se encuentra en un proceso de redefinición de su gobernanza.

Cobra sentido aplicar la potencia conceptual de la gobernanza para entender el proceso de reconfiguración de las relaciones entre las instituciones públicas, en un contexto de sistemas sociales complejos con problemas pluridimensionales y

sociedades diferenciadas. El reto es enmarcar, entonces, a través de las aportaciones de la gobernanza a tan significativo proceso interinstitucional.

El objetivo es analizar las relaciones de las instituciones municipales con los diferentes poderes públicos (su gobernanza), con el propósito de identificar obstáculos y oportunidades de cara a la reforma del Estado y de la reforma municipal.

PANORAMA MUNICIPAL

El contexto municipal mexicano muestra un escenario de diversas realidades emergentes. En consecuencia, es propósito de este capítulo dar cuenta de algunos de los aspectos que ilustran la gran diversidad de los espacios locales. El trabajo se apoya de manera recurrente en datos del Estado de México que, por razones históricas, ha cursado por diferentes fenómenos que permiten construir una imagen del mosaico nacional.

El capítulo mantiene como hilo conductor la exposición de una realidad municipal económica, política y social heterogénea que, paradójicamente, es tratada por el marco jurídico y programático nacional de manera homogénea, es decir, perdiendo de vista el carácter contextual de la gestión pública.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En el desarrollo de la nación, la institución municipal ha estado sometida a procesos severos de cambio, tanto de sus elementos como de sus atribuciones; sus principales funciones, establecidas en el artículo 115 de la Constitución de 1917, se han debido adecuar a las distintas demandas ciudadanas, que han sido crecientes, ya en cantidad, ya en cualidad.

Los servicios públicos, en tal contexto, emergen como uno de los principales temas de discusión entre ciudadanos en general y estudiosos del municipalismo, predominando las siguientes preguntas: ¿cuál es la trascendencia e implicaciones de la prestación de los servicios públicos municipales?, ¿cuáles son sus principales características y formas de prestación?, ¿qué debilidades y problemáticas encontramos en los mismos?, ¿cómo y a través de qué mecanismos se puede hacer más eficiente

y efectiva la consecución de éstos?, estas interrogantes tratan de ser resueltas en esta contribución.

En un primer momento, se precisa la conceptualización y los orígenes del término “servicios públicos”, examinando la heterogeneidad de ideas que se asocian al mismo. De la exploración queda claro que responden esencialmente a necesidades colectivas; posteriormente, se recuentan sus características, criterios y principios básicos, además de clasificarlos.

El análisis se aboca al caso particular de los servicios públicos municipales, revisando el marco jurídico al que están sujetos y las principales actividades que deben desarrollarse, con estas bases se pone especial interés en la revisión del papel que deben desempeñar los municipios urbanos y metropolitanos, considerados uno de los principales lugares de acción y desarrollo en el presente siglo; en seguida se establece una serie de propuestas y medidas que pueden considerarse, las cuales, de manera especial, se basan en la intermunicipalidad. Finalmente, el trabajo culmina con una serie de conclusiones que dan pauta a soluciones propositivas sobre el tema en cuestión.

LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO SOCIAL

México se ha caracterizado por realizar esfuerzos considerables en materia de desarrollo social, con el objetivo de abatir muchos de los rezagos sociales que lo caracterizan; no obstante, persiste la brecha social que divide a la población e irrita a los sectores menos favorecidos. Esta amenaza se ha pretendido atender mediante la acción del gobierno federal, de los gobiernos estatales y, recientemente, de los gobiernos municipales. Pese a que la red institucional ha crecido, debe reconocerse que las acciones públicas orientadas a atender dicho fin, siguen una lógica vertical en la que el gobierno federal y los gobiernos estatales determinan los rumbos de las mismas soslayando la opinión de los gobiernos municipales.

Este trabajo tiene por objetivo reflexionar en torno a la práctica del desarrollo social en los municipios, reconociendo la importancia que otros agentes y este orden de gobierno tienen en materia de bienestar social; supone que las iniciativas municipales de desarrollo social se encaminan a la progresiva construcción de una práctica paralela e independiente a las acciones de los gobiernos federal y estatal,

con capacidades (organizacionales, institucionales y financieras) menores respecto a estas últimas.

Lejos de ofrecer conclusiones deterministas, el trabajo pretende abonar en el análisis del desarrollo social dentro del ámbito municipal, mediante el señalamiento de sus debilidades y fortalezas a fin de que éstas sean consideradas en el rediseño de los programas, reconociendo que el gobierno municipal juega un rol central en la promoción del desarrollo y no es un mero depositario de las bondades federales y los vacíos estatales. Estos hechos han provocado que la política social municipal se vea limitada y destinada a realizar acciones cortoplacistas, paternalistas y populistas.

EFICACIA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

La hacienda pública municipal en el Estado de México, durante dos décadas o más (veinte ejercicios fiscales-presupuestales), refleja un promedio de déficit recaudatorio de 40%, sobre todo en derechos por suministro de agua potable e impuesto predial.

El ingreso fiscal es insuficiente para cubrir los servicios públicos que tiene a su cargo el municipio en los términos del artículo 115, fracción III de nuestra Carta Magna, provocando, entre otros efectos, la existencia de finanzas públicas deficitarias, endeudamiento, infraestructura hidráulica insuficiente y obsoleta, rezago social en asignaturas tales como alumbrado público y seguridad pública, llegando en ocasiones a la ingobernabilidad.

Se estudian las potestades tributarias constitucionales, que sustentan la Ley de Coordinación Fiscal, ordenamiento que contiene la integración y distribución del Fondo General de Participaciones, así como facultades de recaudación y comprobación fiscal federal y local, que inciden en la eficacia de la hacienda pública.

Los municipios, dice, deberán incrementar su recaudación en materia de derechos de agua potable y de impuesto predial, ya que estos montos son variables directas que inciden en la distribución del Fondo General de Participaciones, forma bajo la cual podrán fortalecer sus finanzas públicas.

La cultura del no pago de contribuciones está presente en la ineficacia de la recaudación, por ello, continúa, deberán valorarse cómo contribuyen los factores sociológico, psicológico, social y político.

El principio del beneficio ha mostrado su ineficacia, en consecuencia, los principios de la tributación deberán retomarse, con la finalidad de innovar en una hacienda pública funcional.

DESARROLLO URBANO: RETO MUNICIPAL

En esta colaboración se estima que al menos 70% de la población nacional vive en lugares con características urbanas y que dicha tendencia a la urbanización se mantendrá en los años venideros. Las cifras y la constatación de las tendencias dan sentido a la preocupación por ordenar los ámbitos urbanos. La complejidad de los problemas que enfrentan las ciudades de comienzos de siglo no encuentra todas las respuestas en el arreglo institucional existente, en el que los gobiernos locales juegan un papel preponderante.

Los problemas del diseño institucional que hasta hoy dan vida a las urbes, sintetiza el documento, se refieren a cinco aspectos: a) fue pensado para un sistema de partido hegemónico; b) los métodos de financiamiento de la gestión local generaron efectos limitativos; c) la gestión urbana de los gobiernos municipales carecía de estructura y organización; d) la participación ciudadana ha sido más discursiva que efectiva y; e) las técnicas de gestión urbana municipal resultaron incipientes.

En materia de urbanización, concluye, los problemas rebasan a los gobiernos municipales; es importante establecer nuevas reglas que consideren mejores prácticas sociales en el uso y apropiación del espacio, ya que sin reglas óptimas es difícil mejorar el desempeño gubernamental y lograr una ocupación racional y sustentable del territorio. El tema es complejo y para afrontarlo de manera eficiente es necesario plantear una reforma de Estado de gran calado, que considere al sistema de tres órdenes de gobierno como insuficiente para actuar públicamente a fin de revertir las tendencias perjudiciales del fenómeno urbano.

EL DESARROLLO POLÍTICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y EN EL ESTADO DE MÉXICO

De acuerdo con los autores, las instituciones políticas adquirirán más valor público y certidumbre si se aumentan los niveles y oportunidades económicas de la población. El resultado de los esfuerzos estatales, concentrados en el desarrollo económico, es que se tiende a reforzar las tendencias históricas que contribuyen a la expansión desfasada de la administración pública, y debilitan las bases del control político sobre ella. En el mejor de los casos, aportan el surgimiento de facciones políticas y de partidos de masas, que conducen al desarrollo político como adoctrinamiento y no como participación activa en la formación y control de la acción gubernamental. Aún se encuentra lejana la idea de que el desarrollo es integral o no es desarrollo.

En esta línea de ideas, la tesis de trabajo del capítulo es que la administración pública se desarrolla de manera inversamente proporcional al desarrollo político en los estados con un centralismo marcado, o en su defecto, que se encuentran en proceso de transición política.

SUSTENTABILIDAD EN LA REGIÓN ORIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO. ANÁLISIS TEÓRICO E INSTITUCIONAL

En este trabajo el autor parte de dos interrogantes: ¿cuál es el problema de la sustentabilidad en la región oriente del Estado de México? ¿El tema de sustentabilidad es materia del gobierno del Estado, del municipio, de la federación o del ciudadano? Para responder a ellas se propone un análisis que contemplan dimensiones no exploradas en la región oriente del Estado de México. Su foco se refiere al análisis teórico e institucional, que sin agotar el conocimiento de tan vasta y compleja realidad, permite cubrir parcialmente los vacíos intelectuales.

Considera que la región oriente del Estado de México se identifica con la dinámica urbano-ambiental de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, generando condiciones propicias para el análisis teórico, local y regional, así como de su vínculo con la entidad más poblada del país, con gran problemática ambiental poco evaluada y estudiada en sus distintas dimensiones e impactos sociales, económicos, de salud pública y calidad de vida.

INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA EN EL ÁMBITO LOCAL: LOS ACTORES SOCIALES DEL VIH-SIDA, EL COMERCIO INFORMAL Y LA VIVIENDA POPULAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Aunque la ciudad de México no tiene como base de su división territorial al municipio, las delegaciones se han comportado como si lo fueran, además, salvan muy bien su categorización como espacio local, lo que permite desarrollar herramientas para su estudio e interpretación. Consecuentemente, este apartado se propone reflexionar sobre la importancia de la investigación y la metodología en el estudio de actores sociales. Por un lado, aborda tres temas específicos de análisis relacionados con la participación en la agenda de políticas públicas de organizaciones identificadas en los temas del VIH-sida en México, la actividad del comercio informal y el acceso a la vivienda popular en la ciudad de México, entre 1985 y 2003. Por otra parte, se reflexiona sobre las evidencias y determinaciones que implica la construcción del conocimiento en determinados casos con la finalidad de destacar las estrategias para la investigación comparada y valorar el contraste teórico-empírico en el estudio de los actores sociales durante su relación con el ámbito político-estatal, especialmente de la incidencia y gestión ciudadana en la agenda de políticas públicas en el ámbito local.

POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO Y GESTIÓN MUNICIPAL. ESTUDIOS DE CASO: MUNICIPIOS DE CHIMALHUACÁN Y CHICOLOAPAN

El desarrollo económico de la región oriente del Estado de México ha implicado el uso intensivo de sus recursos naturales y generado problemas ambientales que la autoridad municipal debe resolver a través de una adecuada gestión en este contexto; para este estudio fueron seleccionados los municipios de Chicoloapan y Chimalhuacán, ambos pertenecientes a la Zona Metropolitana del Valle de México, ya que han mostrado un gran dinamismo poblacional y urbano en las últimas décadas; el propósito principal fue explorar las características de la gestión a partir de sus peculiaridades. Como complemento se ofrece una exploración acerca de la evolución de la política ambiental en México, desde el ámbito global al local.

LA INTERMUNICIPALIDAD: FORMA SUPERIOR DE COOPERACIÓN MUNICIPAL

Esta investigación parte de la idea de que los municipios pueden obtener beneficios en la tarea de gobernar a sus comunidades al prestar los servicios públicos que la Constitución le manda a través de formas asociativas con sus pares, aunque esta asociación, sugiere el autor, debe diseñarse y planificarse como una estrategia nacional, o al menos regional para tener éxito. Asimismo, se cuestiona que para entender la forma en que se puede organizar la cooperación intermunicipal con la máxima eficacia, es necesario comprender, en primer lugar, por qué deberían cooperar los municipios.

El autor explora diversas experiencias de otros países y del caso mexicano, de donde se deriva la posibilidad de indicar obstáculos y posibilidades para el desarrollo institucional de la cooperación intermunicipal.

Con estas colaboraciones, *Desarrollo municipal*. Una visión contemporánea, pretende ofrecer una visión panorámica de los problemas y oportunidades que tiene frente a sí el municipio mexicano de hoy, aunque de manera paralela es un manifiesto sobre la imposibilidad de agotar en un producto editorial, como este, tan vasta y compleja realidad, la cual se transforma a una velocidad vertiginosa, difícil de igualar por la investigación académica y por nuestra capacidad de comprensión. Sin embargo, queda la convicción de que es un bastión a favor del reordenamiento de la convivencia social que debe permanecer alerta como proyecto vital.

Alejandro Aguilar-Miranda

Antonio Inoue-Cervantes

Karina Rebeca Ramírez-González

DESARROLLO MUNICIPAL

*Alejandro Aguilar-Miranda**

*Antonio Inoue-Cervantes**

INTRODUCCIÓN

El desarrollo, incluido el municipal, tiene como referente obligado a nivel mundial el *Programa Agenda 21*, derivado de la *Cumbre de la Tierra*, celebrada en 1992, mejor conocida como *Conferencia de Río*.¹ La síntesis del evento ha cobrado valor emblemático con la expresión “Pensar globalmente, actuar localmente”; y encierra una larga discusión sobre los nudos gordianos en materia de desarrollo, preguntándose qué es, quiénes son sus actores, y qué relación se finca entre dos términos de apariencia antitética, a saber: global y local. La idea-fuerza “desarrollo sostenible” ha contribuido a esclarecer algunas de las dudas y ha encaminado algunas de las acciones públicas, pero, parece no ser suficiente para unificar criterios en beneficio de la consistencia.

Ordinariamente, en los gobiernos y aún en el imaginario colectivo sigue presente la idea de que el desarrollo es crecer económicamente (individual y colectivamente) y de que su manifestación más concreta se sitúa en la inversión y obra pública. El costo de tan recurrente insuficiencia es perder de foco el objeto y los sujetos (individuales y colectivos) del desarrollo y, peor aún, hacer cuentas alegres, pero erróneas, sobre la prosperidad de las comunidades. El problema de la inconsistencia conceptual adquiere grado superlativo cuando nos referimos a los municipios mexicanos, pues,

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: aaguilar@colpos.mx

¹ Ver, <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/declaracion.htm>, consultado el 26 de octubre de 2012.

ante su heterogeneidad y predominante rezago, casi cualquier ocurrencia cabe en el diagnóstico y eventual proyecto de desarrollo.

Este trabajo se suma a la discusión sobre desarrollo municipal, para lo cual revisa: a) el papel histórico que ha jugado esta institución en tal cometido, y b) las aportaciones conceptuales contemporáneas más significativas que se han producido en la materia, con el propósito de identificar obstáculos e insuficiencias para su realización. La postura de los autores pretende ser integral, en el sentido de recuperar las contribuciones de vocación evolutiva e hilvanarlas de tal manera que resulte sugerente para la investigación y la intervención en las políticas de desarrollo.

Es pertinente precisar que el desarrollo que se discute se refiere a lo local y no a una abstracción que pudiera asociarse arbitrariamente a cualquier ámbito, ya de carácter nacional, global o cualquier otro que termine por referirse a todo y a nada; consecuentemente, una de las premisas de este trabajo es que el desarrollo es un fenómeno localizado, acotado, circunscrito a un espacio específico.

El municipio en el desarrollo mexicano

El desarrollo municipal en la historia nacional está fuertemente anclado a los vaivenes experimentados por la construcción del Estado, sin embargo, su realización ha sido más una asignatura pendiente que una estrategia. Nos caracteriza un patrón de organización estatal altamente concentrado en demérito de las instituciones municipales, a pesar de que las épicas páginas de la historia oficial indiquen que las decimonónicas luchas de liberales contra conservadores y de federalistas contra centralistas se resolvieron a favor de la distribución del poder. Así, el desarrollo se ha entendido como una cuestión en manos del centro aunque el *locus* de la vida cotidiana y la reproducción social sea justamente lo local.

Desde la Constitución de Cádiz (Cortes Españolas, 1812) –de gran influencia para la organización municipal–, el municipio ha sufrido los embates centralistas y contrarios a la autonomía municipal, el artículo 309 es revelador:

Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

A la vista de este ordenamiento, la incubación de las instituciones municipales se interrumpió ante el oprobioso desempeño de los jefes políticos, pues fueron figuras de intermediación entre los gobiernos subnacionales y los municipios, que terminaron por minar la autodeterminación de éstos y cancelarles la posibilidad de impulsar y promover la prosperidad de sus comunidades en beneficio de las élites regionales.

La constante en la producción legislativa del siglo XIX consistió en que el municipio fuera irrelevante o francamente invisible en la arquitectura institucional del país. Por ejemplo, la Constitución de 1824 (Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, 1824), de corte federalista, dejó en manos de los estados la organización de su territorio y consecuentemente de sus municipios, por lo que esto variaba de lugar en lugar y se debilitaban como estructuras públicas. Frente a esta omisión/evasión, el incipiente Estado daba sus primeros pasos desaprovechando las sinergias municipales.

Otro de los grandes documentos, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 (Congreso Extraordinario Constituyente, 1857), aun y con el mérito de su probado republicanismo liberal, omitió pronunciarse por las instituciones municipales; su organización y eventual promoción se dejó nuevamente en manos de los estados. En efecto, a pesar de su resistencia a las turbulencias políticas, el municipio se mantuvo marginado de las proyecciones políticas de las facciones en pugna.

Si en los diferentes episodios de la vida constitucional de México el municipio fue institucionalmente soslayado, durante el porfiriato su existencia fue menos que marginal, ya que la figura del dictador opacó cualquier manifestación de poder político; los poderes legislativo y judicial, así como los gobernadores, se le subordinaron, sacrificando libertad y soberanía. Los espacios municipales, sin soporte jurídico y sin voluntad política para impulsarlos, sucumbieron más fácilmente al embate centralizador y autoritario.

Sólo la víspera y desarrollo de la revolución mexicana reivindicaron el valor del municipio en la vida institucional del país; el Programa del Partido Liberal Mexicano (Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, 1906), el Plan de San Luis (Madero, 1910), las Adiciones al Plan de Guadalupe y la propia Constitución de 1917, se pronunciaron por rescatar al municipio libre como componente del nuevo régimen. El movimiento revolucionario formalizó el arribo del municipio a la vida nacional, sin embargo, la construcción del nuevo Estado mexicano, como factor de desarrollo, estaba aún pendiente; los primeros años de la posrevolución se dedicaron al asentamiento de las instituciones y a la reconstrucción de la economía, desbastadas por la guerra.

Las recurrentes asonadas militares y golpes de Estado, como mecanismos en la disputa por el poder político en la década de los veinte, dejaron ver que el país aún era inestable y que la amenaza de ambiciones regionales impediría la construcción del nuevo régimen, en consecuencia, se abrió paso a la lógica de concentración que seguiría el emergente Estado nacional y los subsecuentes gobiernos de corte presidencialista en detrimento de la autonomía de estados y municipios.

La historia muestra que aunque los municipios han sostenido de diversas maneras al país, en los diferentes episodios caóticos, no atrajeron la atención de líderes, ideólogos y caudillos. Merino (1998: 18) describe bien esta constante cuando dice que los municipios “fueron perdiendo atribuciones y poderes paulatina, pero constantemente, mientras el Estado nacional iba ganando fuerza (...), podría decirse que el Estado nacional se gestó con la sangre y la vida de sus municipios”.

Bajo la idea de que la revolución mexicana fue un movimiento de reivindicación de las clases sociales más necesitadas, los gobiernos que de ella emergieron se definieron como misioneros para concretar los compromisos de justicia social, que no tenían otra interpretación que la de desarrollar un país compuesto principalmente por menesterosos e iletrados; individuos y sociedad al amparo del gobierno del Estado experimentaron la mega expansión de éste para cumplir su cometido. Fueron los años del inicio del Estado desarrollista, en donde el gobierno nacional asumió su papel de conductor único del desarrollo (Merino, 1998).

La concepción del desarrollo se construyó con la premisa de que la dotación a la sociedad de bienes y servicios públicos por parte del gobierno central (representante legítimo, o no, del Estado mexicano) era la forma adecuada de la promoción social y la cura a los males históricos de rezago. El protagonismo del gobierno central en las tareas desarrollistas tuvo como efecto que la participación de los municipios fuera prácticamente inexistente, básicamente por dos razones. Por un lado, porque el centralismo fue el mecanismo de legitimación y control político del gobierno nacional, que no aceptaba competencia, por otro, porque los mismos municipios eran considerados objetos y no sujetos del desarrollo.

El desarrollo (pretendidamente) dirigido desde el centro es parte de la explicación de gobiernos municipales olvidados e invisibles y consecuentemente rezagados e improductivos social, económica y políticamente. La inactividad en la vida pública, a pesar de las facultades declaradas en la Constitución de 1917, ocasionó que las instituciones locales no desarrollaran las suficientes capacidades (o peor aún, que

atrofiaran las existentes) para estimular la convivencia y dinamismo de sus ciudadanos; la competitividad de sus unidades económicas; y la participación en los asuntos de orden común de individuos y grupos del colectivo.

La concepción del desarrollo a la mexicana dejó huella en la discapacidad técnica y política de los municipios y en su consecuente parálisis e invisibilidad, pero no sólo por haberse reservado como tarea del centro, sino por las cualidades sistémicas que adquirió, a saber: estatista, politizado e indulgente (Aguilar, 2007).

El desarrollo estatista tuvo como fondo la idea de que el gobierno central (en nombre de los poderes públicos del Estado) era el único autorizado históricamente para gestionar el progreso y la prosperidad; la participación de empresas, sindicatos y ciudadanos (éstos sólo existentes jurídicamente, pero no de facto) era concebible a condición de que fuera una respuesta a la convocatoria gubernamental; el desarrollo, en el imaginario colectivo, fue una empresa gubernamental ajena y hasta contraria a las posibilidades del mercado, y más aún ajena a las posibilidades de la sociedad, la cual era demandante y no oferente de beneficios públicos. Por otro lado, los municipios parecían estar fuera del perímetro institucional del Estado. El gobierno, como sujeto colectivo, no abarcaba a los municipales, se limitaba al orden federal, después del cual no había más que instancias subordinadas.

El desarrollo politizado significó el esfuerzo sistemático y sostenido para que, a través de sus acciones, el gobierno pudiera mostrar su grandiosidad y recibir, consecuentemente, su cuota de reconocimiento. Para la élite política, comandada por el presidente, era más importante reafirmar su condición de gobierno dadivoso y legítimo. En tal esquema, los gobiernos estatales y municipales no podían competir por la visibilidad política, ya por sus escasos recursos, ya por su autosujeción al brillo centralista. Contrariamente al arreglo federalista de la Constitución que los concibió como un orden de gobierno más, los municipios eran estampas del folclor nacional y no potenciales promotores del desarrollo.

El desarrollo indulgente, a pesar de su gran apoyo al incipiente empresariado, enfocó sus políticas en los menesterosos, en aquellos a los que la Revolución les debía justicia social. Efectivamente los servicios y bienes públicos se canalizaron enfáticamente a los sectores sociales más necesitados (preponderantemente urbanos); educación, salud y alimentación pretendieron un rostro más humano. El problema es que el suministro no abarcaba “enseñarles a pescar”; la indulgencia opacó la necesidad de dotar de capacidades a los históricamente desprotegidos, y como el

objetivo era generar “progreso” para la mayoría, se permitió de todo mientras no se pusiera en riesgo la estabilidad política inmediata. Así, se desbordaron las ciudades con asentamientos urbanos desordenados e infractores de la ley, bajo la idea de que “aunque fuera así”, los marginados alcanzaran las gotas del desarrollo. Municipios y comunidades se esforzaban por acreditar su marginación y necesidad ante el gobierno nacional, más que por destacar su potencialidad de generación de desarrollo.

El desarrollismo mexicano –estatista, politizado e indulgente– mostró sus signos de agotamiento ante la emergencia de las crisis de los ochenta; el sobrepeso del gobierno federal dejó de ser la fuerza más importante del sistema político para convertirse en franca debilidad, ante la pérdida de legitimidad por la regresión económica. En la idea de recuperar la senda del desarrollo, una de las alternativas fue redistribuir la función pública incluyendo a estados y municipios. Fue así que se gestó la reforma al artículo 115 constitucional en 1983. Esta suerte de escapismo del centro ha signado el resurgimiento municipalista; no fue una estrategia de racionalidad y democracia, sino una forma de “redistribuir la crisis” hacia otros actores, con el inconveniente de que los municipios habían atrofiado sus capacidades debido a la prolongada inmovilidad. Hoy, los municipios enfrentan el reto de constituirse en espacios para el desarrollo, aún con el rezago, ya histórico, que les caracteriza. Parte del problema consiste en concebir con claridad, justamente, el desarrollo.

Revisión a las aportaciones teóricas sobre el concepto desarrollo

Debemos partir del reconocimiento que definir el término desarrollo resulta una cuestión complicada pues la cantidad de perspectivas teóricas que han enriquecido a éste, a su vez le han generado un carácter ambiguo en su empleo lo que ha provocado que se entienda de diversas formas llegando a asociarlo con los conceptos de riqueza, crecimiento, evolución, expansión, industrialización, entre otros.

El Diccionario de la Real Academia Española (RAE) define al desarrollo como la “evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida” y lo vincula con la acción de desarrollar; implicando con ello el dar incremento a algo de orden físico, intelectual, económico, social, cultural o político.²

² La noción de desarrollo lleva a su correlato, el *subdesarrollo*, que según la Real Academia Española (RAE) es concebido como una situación de atraso, situación de un país o región que no

Entendido así el desarrollo se concibe como un proceso global e integral dentro de una determinada sociedad, que tiende a la realización de habilidades y capacidades del organismo social y de sus integrantes mediante un aprovechamiento más razonable de los recursos, así como una distribución más equitativa de los bienes y servicios producidos socialmente.

De lo aquí expuesto, y en tanto constructo social, el desarrollo tiene implícito un doble conocimiento; por una parte está el “conocimiento del” desarrollo y por otra el “conocimiento para el” desarrollo (visiones que no son mutuamente excluyentes, sino complementarias). El primero supone una investigación *positiva* y se ocupa de dilucidar sobre las diferentes teorías y paradigmas que han contribuido al estudio del proceso. El segundo, tiene como objeto de atención la comprensión de los factores intervinientes en el desarrollo y a partir de ello la reflexión en torno a estrategias y mecanismos de gestión, por lo que implica una investigación *normativa*.

El “conocimiento del” desarrollo implica reconocer que para el análisis fenomenológico, el concepto ha sido estudiado desde diferentes campos disciplinares, a la luz de diferentes teorías y paradigmas que evidencian una vasta y compleja trama de aspectos y/o factores inmersos en el proceso. En dicho análisis, la consideración de cada uno de los factores, por insignificantes que éstos sean, permite comprender al proceso.

El “conocimiento para el” desarrollo significa e implica la reflexión de cómo pasar de una condición de vida racional a otra mejor, teniendo como precedente la comprensión de la complejidad del contexto en el que intervienen actores (condiciones de vida, actitudes, afinidades e intereses), procesos y estructuras, así como la malla de interacciones entre éstos. Así, el “*conocimiento para*” el desarrollo involucra planear las estrategias que garanticen a una sociedad direccionar de mejor forma su progreso a fin de permitirle lograr un mayor bienestar que se vea cristalizado en la constante obtención de vestido, vivienda, salud, empleo, educación, cultura y esparcimiento, sin detrimento del medio ambiente y en un entorno en el que se privilegie la libertad y la equidad.

De ambos conocimientos, “conocimiento del desarrollo” y “conocimiento para el desarrollo”, se desprende que en estricto sentido, no existen ni pueden existir diferentes tipos de desarrollo (social, económico, político, cultural, entre otros) pues éstos son componentes de un proceso único y complejo; la cualidad complementaria de ambos conocimientos permite comprender al desarrollo como un proceso integral.

alcanza determinados niveles económicos, sociales, culturales. En este sentido el subdesarrollo no es lo contrario al desarrollo, sino que representa una forma inacabada o embrionaria de este último.

Es conveniente aclarar que sin pretender ser exhaustivos en el siguiente apartado se hace un recuento de las principales teorías que han robustecido la discusión del desarrollo, es decir una revisión del “conocimiento del desarrollo”; mientras que los capítulos restantes que integran el presente libro abonarán en la comprensión del “conocimiento para el” desarrollo municipal.

La evolución intelectual sobre desarrollo

La discusión sobre el desarrollo, siguiendo a Enríquez (2009), es una derivación de la civilización cristiano/occidental, la cual, en su concepción lineal del tiempo, apuesta a incidir en la construcción de un futuro mejor que trascienda los males pasados y presentes, a diferencia de otras civilizaciones que, con visión cíclica del tiempo, lo retrotraen para sustanciar el presente.

Desarrollo es un concepto que se instala en la modernidad europea³ y en la filosofía de la Ilustración y que, motorizado por la idea del cambio venidero, busca siempre superar estadios presentes y pasados, y busca incesantemente la perfección que ha de venir a redimir a la humanidad de sus constantes yerros.

La discusión teórica sobre el desarrollo se ha vinculado, de manera indisoluble, al subdesarrollo, ya sea para entender ambos componentes como eslabones de una cadena construida cronológicamente, o bien para desmentir este supuesto y problematizar al binomio como parte de un proyecto de dominación de época. De cualquier manera, se entiende, valorativamente, que el primero es el resultado de un proceso exitoso, mientras que el segundo invoca atraso, rezago, incapacidad. Visiones tan diversas sólo reflejan la heterogeneidad conceptual que se explica por el lugar que ocupa, en la estructura económica, quien las manifiesta, así como por el tiempo y el espacio que le ha tocado vivir.

Aceptando que el nacimiento de la discusión en torno al desarrollo data de la Época Moderna, el conjunto de enfoques teóricos que la ha abordado es amplio y participa de las más variadas ciencias sociales como se muestra a continuación.

³ Varios autores reconocen que el origen del término tiene sus orígenes en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Seers, 1970; Sunkel, 1970; Boisier, 2001).

Tabla 1
Enfoques teóricos en torno al desarrollo

<i>Teoría</i>	<i>Enfoque</i>	<i>Periodo</i>
Evolución biológica	Darwinismo Social	Siglos XVIII y XIX
Economía clásica	División Social del Trabajo / A. Smith, D. Ricardo y J. S. Mill	Siglos XVIII y XIX y primeras dos décadas del siglo XX
	Crecimiento por etapas / W. W. Rostow	Década de 1950
	Funcionalista de Talcott Parsons;	Década de 1950
De la modernización	de la comunicación de N. Lerner y K. Deutsch	Década de 1950
	de la diferenciación de T. Parsons, N.J. Smelser, F. Schils y N. Eisenstadt; así como la del crecimiento dual de A. Lewis	Década de 1950
Dependencia (CEPAL)	Estructuralista / R. Prebisch, A. Pinto, C. Furtado, E. Faletto, F. E. Cardoso	Desde la década de los setenta
Sistema mundo	Centro-Periferia / I. Wallerstein	Desde la década de los setenta
	Desarrollo sustentable / M. E. Colby, E. Gudynas, J. M. Harris	Desde la década de los setenta
El desarrollo adjetivado	Enfoque de las capacidades humanas / A. K. Sen	Desde la década de los setenta
	Local / Coraggio, Klein, Boisier	Desde la década de los noventa

Fuente: elaboración propia a partir de Isaac Enríquez Pérez (2009).

Cabe mencionar que el objetivo central del presente capítulo no es emprender un recuento exhaustivo de las diferentes teorías del desarrollo. No obstante, sí parece necesario señalar su diversidad y heterogeneidad para caer en la cuenta de que la tarea de transitar entre sus postulantes y sus obras es extensa y por demás agotadora, pero sobre todo que es incierto el camino en mérito de su imposibilidad de consenso; sin embargo, es posible destacar algunas de las líneas de la historia intelectual del desarrollo. La exposición que se hace de las teorías es necesariamente reduccionista, pues intenta brindar un repertorio y no una discusión detallada de cada una de las teorías.

Teoría de la evolución biológica o darwinismo social

Esta teoría tiene su origen en el uso creativo que Herbert Spencer⁴ hizo de la evolución de las especies para contribuir al análisis del progreso social dando paso a la “era del darwinismo social” expresado en la “ley de la supervivencia de las unidades individuales”. Los principales exponentes de esta perspectiva (H. Spencer, 1977; W. Bagehot, 1872; y R. Hofstadter, 1944), argumentaban que las sociedades humanas, al igual que los organismos biológicos, fundamentaban su progreso en una “selección natural” que permite sobrevivir a las que mejor se adaptaban al entorno que las rodeaba.

Bajo este razonamiento, las sociedades que hoy llamamos “modernas” representan la etapa más adelantada, en términos del progreso, que han seguido tácticas⁵ sustentadas en la planeación estratégica ya que ésta provee de elementos para considerar el entorno de la sociedad y, mediante la realización de estudios prospectivos, asignar de la mejor manera los recursos, así como el correcto aprovechamiento de los mismos (Espina, 2005).

Teoría economía clásica

Adam Smith (1996), David Ricardo (1985) y John Stuart Mill (1981), resaltaron el papel de la extensión del mercado para posibilitar la división del trabajo; práctica que a su vez permitiría el incremento de la productividad de una sociedad derivado de la especialización de sus trabajadores.

Estos autores clásicos eran conscientes de que el desarrollo de las sociedades no estaba determinado únicamente por la riqueza de la tierra, sino por el comercio exterior; incluso Smith (1996) afirmó que se requiere más que eso para llevar a un Estado desde el más bajo grado de primitivismo al más alto grado de opulencia, impuestos reducidos y una administración tolerable de justicia, en este sentido, la aportación de la economía clásica amplía la discusión de la brecha en el desarrollo a cuestiones políticas e institucionales.

⁴ Quien se inspiró en la teoría evolucionista de Jean-Baptiste de Lamarck, que supone la evolución natural como clave de toda la realidad.

⁵ Disponer de un gobierno mínimo cuya única aportación sea mantener el orden público; apreciar a la sociedad como custodio de la propiedad de cada individuo y con absoluto derecho sobre la misma; considerar que la normatividad genera errores por creer que la sociedad es un producto fabricado, cuando en estricto sentido es fruto de la evolución; y para que cualquier sociedad subsista es necesario que sustente su evolución en la protección de la infancia y la equidad para los adultos (Espina, 2005).

Teoría de la modernización (teorías ortodoxas⁶)

Dentro de la variedad de propuestas,⁷ la más representativa es la del crecimiento por etapas de W. W. Rostow, que puede resumirse en considerar al desarrollo como producto de cinco etapas, a saber: a) la sociedad tradicional; b) las condiciones previas al impulso inicial; c) el impulso inicial o despegue; d) el camino hacia la madurez; y e) el consumo masivo.

El supuesto del que parte esta teoría es que los países tradicionales (Tercer Mundo) lograrán el desarrollo mediante la modernización de sus sistemas productivos si los países modernos (Primer Mundo), les proveen de capital, tecnología y experiencia, ya que su principal problema es la falta de inversiones productivas (Rostow, 1973).

La teoría de la modernización tuvo mucha aceptación durante la década de los cincuenta; pero en las dos décadas posteriores sufrió fuertes críticas. Su argumento principal señalaba que el desarrollo no es unidireccional (de los países modernos hacia los tradicionales) y menos es necesario eliminar los valores tradicionales, pues éstos no son excluyentes de los valores modernos, sino que son complementarios (Reyes, 2009).

Teoría de la dependencia y teoría de los sistemas mundiales (teorías heterodoxas⁸)

Esta propuesta concentra dos aportaciones muy enriquecedoras, la de los sistemas mundiales⁹ y la de la escuela cepalina con su visión estructuralista del desarrollo. Nos ocuparemos de esta última pues reviste mayor interés para la reflexión toda vez

⁶ Se les conoce como ortodoxas al conjunto de teorías que suponen la existencia de países opuestos (tradicionales-modernos; tercermundistas-primermundistas; avanzados-atrasados, entre otros) que establecen una relación de reciprocidad en la que el destino de unos está en función del apoyo de los otros.

⁷ Para profundizar en el tema de la teoría de la modernización, el lector puede revisar la propuesta Funcionalista de Talcott Parsons; de la comunicación de N. Lerner y K. Deutsch; de la diferenciación de T. Parsons, N.J. Smelser, F. Schils y N. Eisenstadt; así como la del crecimiento dual de A. Lewis.

⁸ La denominación de heterodoxa, se refiere al conjunto de teorías que tienen como punto de partida la crítica sobre la perspectiva de supeditación o subordinación de los países subdesarrollados o periféricos ante los países desarrollados o centro.

⁹ La teoría de los sistemas mundo tiene una lógica similar a la de la escuela cepalina, inclusive hace uso de categorías de análisis similares en su argumentación. Para profundizar en la comprensión de la misma revisar Wallerstein Immanuel (1999). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía – mundo europea en el siglo XVI*. 9ª edición, Siglo XXI, México.

que alude a dificultades propias de países de Latinoamérica que han obstaculizado su despegue y el desarrollo económico de la región.

En el seno de la CEPAL, autores como R. Prebisch, E. Faletto, F. E. Cardoso, C. Furtado, y A. Pinto, entre otros, tienen la firme convicción de que lograr la autonomía del capitalismo latinoamericano es posible mediante la intervención estatal, la sustitución de importaciones y el fortalecimiento de los mercados internos con ayuda tecnológica (Reyes, 2009).

Su postulado principal señala que toda vez que la estructura productiva de Latinoamérica es especializada y heterogénea, la estrategia de progreso de la región consiste en el “desarrollo hacia adentro” y en la reducción de la dependencia externa, mediante acciones que sean coherentes con el modelo “sustitución de importaciones” a fin de proteger la producción nacional al imponer cuotas y tarifas a los mercados externos (Prebisch, 1950).

Hasta aquí, la reflexión nos lleva a observar que en estas propuestas, inicialmente el concepto de desarrollo fue asociado al crecimiento y se circunscribía exclusivamente al factor económico; sin embargo, pronto se comprobó que el crecimiento de variables macroeconómicas no bastaba para lograr el desarrollo de una sociedad. Seers (1970) argumentó que existían elementos importantes que estaban siendo omitidos, como la equidad en la distribución de los ingresos o la necesidad de un cambio en las estructuras de las economías atrasadas.

En efecto, como bien lo plantea Juan-Luis Klein “la perspectiva del desarrollo es el resultado de la voluntad de actores sociales, políticos y económicos de intervenir de manera activa en los procesos de desarrollo producidos en sus territorios” (2006: 303). Ante este llamado de atención han surgido propuestas de teorías del desarrollo que están en contra de la lógica del mercado cuyo foco de atención se centra en el impulso a las capacidades del individuo y el respeto al medio ambiente.

Teoría del desarrollo sustentable

Colby (1991), Gudynas (1999) y Harris (2000) traen a la discusión sobre el desarrollo a la variable medio ambiente, argumentando que la postura del desarrollo económico ha sido objeto de dos críticas nodales: a) provoca una desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo teniendo aparejado un proceso de desigualdades en

los ingresos restantes que tiende a aumentar con el tiempo, y b) los impactos más negativos del desarrollo se evidencian sobre el medio ambiente y en las estructuras sociales existentes.

En este contexto, el desarrollo apela a la sustentabilidad del medio ambiente dando lugar al concepto de “desarrollo sustentable” entendido como el proceso que implica mejoras sustanciales en los niveles de bienestar de la población desde una perspectiva holística. A su vez, estos cambios implican cambios en los valores, actitudes y visiones para el futuro de la población y el medio ambiente; es decir en las formas de apropiación y de significación del territorio (sea éste un barrio, una colonia, una localidad o una región) que el individuo construye a partir de su realidad más cercana.

Teoría del desarrollo humano. El enfoque del desarrollo de capacidades

De las aportaciones previas, debe reconocerse que el desarrollo implica el aprovechamiento eficiente de los recursos existentes en una zona para estimular su crecimiento, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la población que en ella habita; entonces, en el desarrollo de una sociedad los actores socialmente contrapuestos se asocian y se estructuran en forma sistemática (Klein, 2006) para dar origen al desarrollo social.

Considerando este punto, el desarrollo puede entenderse como la consecución de niveles económicos, políticos, culturales, institucionales y ambientales que fomenten la transformación de los seres humanos y de las sociedades que ellos conforman, para que en un entorno de relaciones sociales, naturales o del tipo que éstas sean, se les reconozca y dote de dignidad, de personalidad y de trascendencia (Boisier, 2001).

En este contexto, el concepto de desarrollo humano concede una mayor importancia al individuo y su entorno pues el interés se centra en el fomento a las capacidades necesarias para que las personas garanticen su bienestar. Como parte de ese bienestar se contempla al medio ambiente, la generación de capacidades endógenas, la adaptación local a modelos foráneos y las redes de relaciones sociales que generan confianza en el seno de la comunidad, en el territorio, pues como se ha tratado de evidenciar éste determina y es determinado por una serie de relaciones (hombre-hombre y hombre-naturaleza), lenguajes, afectos y procesos de cambio; puede entenderse como un sistema social localizado que tiene relaciones y flujos horizontales que une a los hombres, pero además a éstos con la naturaleza (Aceves, 1997).

Enfoque del desarrollo local

Por más que se diga que el desarrollo puede constituir una categoría abstracta, es innegable que es un fenómeno situado, independientemente de su magnitud, así se habla del desarrollo nacional, regional, local o comunitario, por invocar algunas de sus cotas, las cuales resultan ser ambiguas ante referentes imprecisos, sin embargo, es claro su anclaje al territorio, el cual se puede recortar para el estudio o diseño de intervención.

Podría polemizarse el hecho de que el territorio, cuando se entiende como continente del desarrollo, en función de sus dimensiones, puede representar cosas distintas, pero subsumirlo a lo local ayuda a clarificar la discusión. La noción de lo local se asocia frecuentemente a espacios cerrados, pequeños y ensimismados, pero el sentido que cobra en este documento va más allá y se refiere a "... la condición de una población que comparte una historia de asentamiento (que muchas veces desconoce) y la vida cotidiana cara a cara., en un territorio de radio variable, cuyos problemas están inmediatamente interconectados, y desde donde se vincula a otras localidades o microrregiones y a su más amplio entorno regional o nacional" (Coraggio, 2006: 24).

Como se puede apreciar, no es el tamaño de la superficie el determinante de lo local, el cual puede variar su radio en cada caso, pero sí lo es la densidad del tejido social, la historia compartida, la proximidad de las personas. Consecuentemente, lo local se halla en la región, el municipio, la comunidad o en cualquier demarcación que se reconozca en estas condiciones.

Considerar al desarrollo desde lo local implica adoptar una serie de cambios en los valores, actitudes y cosmovisiones para el futuro de la población y el medio ambiente; es decir a partir de su realidad más cercana. En esta escala, cada persona tiene sus propios marcos de referencia, a modo de redes espaciales o geográficas, acciones, relaciones personales o predilecciones de cada individuo que han marcado o marcan su vida y que constituye su entorno local (Jiménez, 2000).

En este sentido, el desarrollo local representa una política con un modo diferente de concebir al crecimiento en el largo plazo y de manera continua (Boisier, 2001). El desarrollo local tiene un carácter más cualitativo que cuantitativo pues alude a los recursos naturales de los territorios; al recurso humano que habita y trabaja en esos territorios, a las instituciones que resguardan y fomentan la interacción social, a las prácticas asociativas que imperan en el lugar, a la cultura que los sustentan y a los lugares que las integran; visto así, el desarrollo local es, al mismo tiempo, endógeno y exógeno, económico y social, público y privado (Klein, 2006).

De esta forma, el desarrollo local es entendido como el proceso gradual, integral y sostenido de cambio estructural (en las dimensiones económica, político-administrativa, sociocultural y físico-ambiental) que se manifiesta en la ampliación real de las capacidades y libertades fundamentales del ser humano, en el mejoramiento de la calidad de vida (tangibles e intangibles) de las personas y en la agregación de valor público en el conjunto social; es dirigido, en tanto que constituye un curso de acción deliberada con la participación significativa de los poderes públicos constituidos; dimana del territorio (es endógeno) que, aunque de radio variable, trasciende su geografía al construir su significado sociohistóricamente, por lo que alberga relaciones de proximidad (de cohesión y/o de conflicto) que al converger en cierto sentido de dirección generan sinergias de intercambio (es exógeno) dialéctico con el entorno (regional, nacional, global), en cuya dinámica es posible que se revise y redefina la pertinencia de medios y fines.

En esta perspectiva los poderes públicos no son ajenos al entorno o hábitat de los individuos; en realidad tienen un papel fundamental en la generación del bienestar pues redistribuyen recursos mediante mecanismos de desconcentración, descentralización y concertación entre los agentes –públicos y privados– del ámbito local, regional, nacional e internacional, a fin de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, y sustentabilidad ecológica.

Estrategias como la asociación, delegación y gestión provocan que los habitantes se transformen en ciudadanos, los trabajadores en actores, las instituciones y los poderes públicos en garantes del bien común. De esta forma, la gestión de lo local/municipal constituye un lugar para el establecimiento de referencias eficaces que pueden generar nuevos horizontes y expectativas hacia el futuro; de hecho favorece la generación de bienestar más cercanas, a través de las cuales el individuo o una sociedad alcanzan objetivos propios o colectivos que les aseguran su permanencia en su lugar (Heller, 1977).

CONCLUSIONES

A la luz del “*conocimiento del desarrollo*” se pueden apreciar cuatro líneas de reflexión que resaltan del concepto, mismas que se complementan en párrafos posteriores con reflexiones acerca del “*conocimiento para*” el desarrollo municipal. La primera línea

es la correspondiente al viraje conceptual; de asumirlo como crecimiento económico hasta considerar la diversidad de adjetivos que lo ubican en la inmaterialidad, en lo *intangibile* (Boisier, 2001; Enríquez, 2009). En efecto, las primeras disquisiciones sobre el desarrollo se instalaron en la esfera económica adjudicando a la base material la felicidad o la desgracia de las personas y sus sociedades; sin embargo, en la actualidad la discusión se centra en las “personas humanas, dotadas de dignidad, de subjetividad, de sociabilidad, de trascendencia, entes dialógicos en los cuales conviven sus características biológicas y espirituales, estas últimas productoras del conocer, del saber y del amar” (Boisier, 2007: 5).

Una segunda línea de reflexión es el reconocimiento acerca del desarrollo entendido como un “proceso” (Boisier, 2001; Klein, 2006; Rofman, 2006; Coraggio, 2006; Enríquez, 2009); es decir, que no constituye una meta concreta o un punto en el tiempo y el espacio; lo cual implica entenderlo como un *continuum*, con dimensiones que varían en cada uno de sus puntos y con la subjetividad de quien lo concibe.

La complejidad del desarrollo, es otra de las líneas de reflexión, puesto que el fenómeno entrafía una multiplicidad de elementos (actores, circunstancias, programas, ideologías) que se entretrejen desembocando en resultados que nada tienen que ver con proyectos preconcebidos. “La complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre...” (Morin, 2008: 32). Así, el desarrollo, ya sea para estudiarlo o para promoverlo, debe partir de esta lectura que requiere una postura crítica en torno a las concepciones que sobre científicidad se han generado.

Una última línea de reflexión es la concerniente a concebir al desarrollo como *construcción* sociohistórica. La asociación de ideas parte de considerar que el desarrollo no es un proceso que pueda ser impulsado de arriba hacia abajo o del centro a la periferia, de manera mecánica. En la vía de los hechos se entiende que los procesos en donde las sociedades experimentan cierta mejoría en sus niveles y estilos de vida han estado fuertemente promovidos por las personas y la calidad de las relaciones que van desarrollando; es decir, se observa cierta sinergia (Boisier, 2001) social, capaz de generar aprendizaje social (Aguilar, 2000).

El “conocimiento del desarrollo” que se ha descrito en las cuatro reflexiones, no pretende ser una lista exhaustiva que agote la discusión del tema; en realidad sólo esboza algunas de las aristas que hoy son de consideración obligada.

Es menester ahora complementar las reflexiones previas con reflexiones desde el “conocimiento para el desarrollo”, a fin de perfilar el desarrollo local, atendiéndolo como uno de los enfoques contemporáneos más socorrido y con mayor consenso.

En ocasión del trigésimo aniversario de la reforma al artículo 115 es deseable replantear el papel que jugará, en lo sucesivo, el municipio, como ámbito local, en el desarrollo, sobre todo porque la realidad se ha tornado tan compleja y los problemas públicos son tan pluridimensionales, que es impensable sostener el patrón directivo de la sociedad apoyado sólo en el centro y desaprovechando la contribución de las instituciones locales.

El municipio ha sido históricamente invisible en el entramado institucional que se ha ocupado de las tareas del desarrollo, pues ésta ha sido una asignatura del gobierno central (ista), a pesar del célebre y juridificado federalismo; dentro y fuera de las constituciones del Estado nacional ha sido ignorado como promotor y generador del desarrollo, ha sido su objeto y no su sujeto. El desdén por el municipio tiene una lectura más, las capacidades del Estado (y el municipio es una de sus instituciones) no han sido alineadas para los objetivos del desarrollo, cuestión no baladí si pensamos que los escenarios contemporáneos reclaman competitividad no sólo de los elementos del mercado, sino también de las instituciones públicas, de las cuales se ha acreditado suficientemente su papel decisivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aceves González, F. J. (1997). “La territorialidad. Punto nodal en la intersección espacio urbano-procesos de comunicación-movimiento social” en *Comunicación y Sociedad*. Núm. 30, mayo de 1997, Departamento de Estudios de la Comunicación Social, Universidad de Guadalajara.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). *Estudio introductorio en La Implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). “Gobierno y desarrollo” en *Ibero Forum*. Notas para el Debate; Primavera, Tomo 3, Vol. 2, Universidad Iberoamericana, México.
- Bagehot, W. (1872). *Physics and Politics*, Batoche Books, Kitchener, Ontario, 2001. <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/bagehot/physics.pdf>. El capítulo final y síntesis de esta obra. Consultado el 14 de agosto de 2012.

- Boisier, S. (2001). “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?”, en Madoery, O. y A. Vázquez Barquero (eds.). *Transformaciones globales. Instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Boisier, S. (2007). “América Latina en un medio siglo (1950-2000): el desarrollo ¿dónde estuvo?”, en *Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social*, revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Año 1, Núm. 1, julio, agosto, septiembre de 2007.
- Colby, M.E. (1991). “Environmental management in development. The evolution of paradigms”, en *Ecological Economics* 3(3).
- Coraggio, J. L. (2006). “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?”, en Rofman, A. y A. Villa (comp.). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Editorial Espacio, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento Argentina.
- Congreso Extraordinario Constituyente (1857). Constitución Política de la República, México, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, consultada el 12 de septiembre de 2012.
- Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana. (1824). Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf<http://www>, consultada el 12 de septiembre de 2012.
- Cortes Españolas (1812). Constitución Política de la Monarquía Española. España, http://cadiz2012.universia.es/pdf/doc_0007_cons_1812.pdf, consultada el 14 de septiembre de 2012.
- Enríquez Pérez, I. (2009). *La construcción social de las teorías del desarrollo. Un estudio histórico-crítico para incidir en el diseño de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, México.
- Espina, Á. (2005). “Presentación. El darwinismo social: de Spencer a Bagehot”, en *Revista española de investigaciones sociológicas*. abril-junio, Centro de Investigaciones Sociológicas, España.
- Gudynas, E. (1999). “Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina”, en *Persona y Sociedad*. 13(1): 101-125.
- Harris, J. M. (2000). “Basic Principles of Sustainable Development”, en: *Global Development and Environment Institute*, Working Paper 00-04; Núm. 46. Heller, Á. (1977). *Sociología de la vida cotidiana*. Ediciones Península, Barcelona.
- Hofstadter, R. (1944). *Social Darwinism in American Thought*. Beacon Press, Boston.

- Jiménez G. (2000). “Territorio, cultura e identidades” en *Globalización y regiones en México*, Rocío Rosales Ortega (coordinadora), UNAM, México.
- Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano (1906). Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación, México, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>, consultado el 2 de septiembre de 2012.
- Klein, J. L. (2006). “Geografía y desarrollo local”, en Hiernaux, D. y A. Lindón. *Tratado de geografía humana*. Anthropos – UAM, Barcelona.
- Madero, F. I. (1910). Plan de San Luis Potosí, México, disponible en línea, <http://usuarios.multimania.es/aime/plandesanluis.html>, consultado el 2 de septiembre de 2012.
- Merino Huerta, M. (1998). *Gobierno local, Poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. El Colegio de México, México.
- Morin, E. (2008). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa editorial, Argentina.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. New York, United Nations.
- Reyes, Giovanni E. (2009). “Teorías de desarrollo económico y social: articulación con el planteamiento de desarrollo humano”, en *Tendencias*, revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño, volumen X, núm. 1 - Primer Semestre, Colombia.
- Ricardo, D. (1985). *Principios de Economía Política*. FCE, México.
- Rofman, A. (2006). “El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones”, en Rofman, A. y A. Villar (Comp.). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Espacio, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina.
- Rostow, W. (1973). *Las etapas del crecimiento económico*. FCE. México.
- Seers, D. (1970). “The Meaning of Development” en *Revista Brasileira de Economia*, vol.24, núm. 3, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro.
- Smith, A. (1996). *La riqueza de las naciones*. FCE, México.
- Spencer, H. (1977). *Principios de sociología*. Alianza Editorial, México.
- Stuart Mill, J. (1981). *Principios de economía política*. Alianza Editorial, México.
- Sunkel, O. y P. Paz, (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores S.A., México y Editorial Universitaria S.A., Santiago de Chile.

MESOGRAFÍA

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra), Río de Janeiro (Brasil), <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/declaracion.htm>. (Consultado el 26 de octubre de 2012).

Real Academia Española. *Diccionario de la Real Academia Española*. Vigésima segunda edición. <http://lema.rae.es/dra/?vol=desarrollo>.(Consultado 16 de octubre de 2012).

MUNICIPIO Y GOBERNANZA

*Alejandro Aguilar-Miranda**

INTRODUCCIÓN

En 2013 se cumplieron tres décadas de la reforma constitucional al artículo 115, la cual habría de fortalecer a los municipios mexicanos a través de la transferencia de responsabilidades y recursos, así como del incremento de instrumentos disponibles, que ayudarían al proceso de desarrollo en todo el país. Sin embargo, la satisfacción de su cabal cumplimiento no es parte del aniversario; por el contrario, su estancamiento es destacable en gran parte de los casos. Es de notar el déficit fiscal y administrativo en las instituciones, en su mayoría pertenecientes a municipios no urbanos, a la vez que su demorada transformación; también, se ha puesto en relieve la mala concentración del poder político, la falta de contenido en materia jurídica, las racionalidades ilegítimas y, particularmente en torno a este ensayo, la carencia de solidez, estudio y reestructuración de las relaciones entre los poderes públicos.

No obstante, estos municipios han tenido que interactuar con otras sociedades, haciendo más notorias las diferencias entre asuntos de diversa índole –la atención a los problemas públicos, el empleo de tecnologías de comunicación e información, la mejora en sus finanzas, la modernización de los servicios, la inseguridad a la que los ciudadanos se enfrentan cotidianamente, etc.–, que debieran ser atendidos, política y administrativamente, por instituciones capaces y no por gobiernos municipales invisibles y sometidos al centralismo estatal, consecuencia de la Revolución, pues su incremento implica tanto responsabilidades como el uso de recursos federales que poco, o nada, tienen que ver con las instituciones municipales para el desarrollo.

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: aaguilar@colpos.mx

Por tanto, hablar de reforma municipal¹ es hablar de un proceso consustancial a la reforma del Estado, dado que uno es una institución del otro, por lo que los cambios internos resultan ineficaces para el entramado complejo de sistemas, cargos y relaciones que constituyen los municipios y su vida estatal, la cual es entendida como: “la conexión orgánica entre régimen (instituciones jurídicas) y sistema (relaciones de poder existentes y actuantes), del poder legalizado y del poder fáctico” (Aguilar, 1984: 25). De este modo, la reforma al artículo 115 buscó dar certidumbre jurídica al municipio, empero resultó ineficiente a la hora de revertir sus propias limitaciones y las impuestas por las fuerzas políticas, no obstante la gran envergadura de los fenómenos de cambio, referidos tanto en la reforma del Estado como en la municipal.

En primer lugar, la reforma del Estado mexicano tuvo como causa la caída de su modelo dominante e inherente, mismo que dañó las relaciones, entre los poderes públicos, visiblemente contrarias al federalismo presente en la Constitución, gobernando sin la diligencia necesaria.

Dentro del contexto de la reforma, la invitación es preguntarnos ¿con el federalismo como telón de fondo, qué tipo de transformaciones se fincan entre los gobiernos locales y otros espacios institucionales como las cámaras de senadores y diputados del Congreso de la Unión; con las legislaturas estatales; con los ejecutivos de las entidades federativas; y el gobierno nacional? Asimismo, ¿en qué condiciones se construye la gobernanza en el entorno institucional municipal?

Por ello, en este texto analizaremos el marco relacional de los municipios como entidades jurídico-políticas, con los diversos poderes públicos, teniendo como principal objetivo identificar su situación teniendo en perspectiva las reformas estatal y municipal, ambas empezadas en la última parte del siglo pasado, asociadas a los términos invocados como “gobernanza” y “sistema federal”, que se suman al conjunto de postulados que busca comprender el perfil contemporáneo del municipio, su historicidad y su probable reconfiguración.

Inicialmente, exponemos la faceta histórica denominada “reforma del Estado” y “reforma del municipio”, que orientan las consecuentes relaciones y los caminos que éstas debieran seguir en el proceso; posteriormente, elucidamos los términos “gobernanza”

¹ Posterior a la promulgación de la Constitución, el artículo 115 ha tenido 14 reformas, siendo las más significativas, por su valor reformador, las de los años 1983 y 1999. Así, llamamos reforma municipal a este fenómeno transformador de las instituciones municipales, acogido en el contexto de la reforma del Estado.

y “federalismo”, propuestas que sugieren la espera de un legítimo curso de demanda y modernización de las relaciones entre los municipios y el ejercicio público de principios de siglo. Por último, analizamos las relaciones horizontales y verticales que definen la gobernación del universo municipal.

LA PERSPECTIVA ANALÍTICA

Es el Estado como ente interventor y desarrollista, el punto de partida y el eje principal de las relaciones entre las instituciones del Estado mexicano, dado que la tendencia de cambio se fundamenta en su crisis. Así, el modelo y funcionamiento directivo vertical y monocéntrico del siglo XX ha mutado adquiriendo una estructura más horizontal o reticular. En este nuevo sistema surgen diversos cuestionamientos, de los cuales nos enfocaremos en los que siguen: ¿qué instituciones sustituyen o se suman con el gobierno nacional?, ¿las instituciones asimilan o resisten el cambio?, ¿qué derroteros siguen estas decisiones? Y, específicamente ¿cómo impacta al municipio esta oleada de mutaciones institucionales?

De este modo, las relaciones entre los municipios y el poder público en sus distintas formas inciden en las estructuras de gobierno y distribución del poder político, por lo que, las propuestas intelectuales de “gobernanza” y “federalismo” son útiles para registrar las transformaciones, de diversa índole, en el entramado estatal. Justamente así, el marco relacional de los poderes de la federación (de estructura horizontal): el ejecutivo, el legislativo y el judicial, pueden ser analizadas, junto con aquellas que se construyen entre el gobierno federal y las entidades federativas y municipios (de estructura vertical).

La realidad que nos planteamos tiene dos sendas que, aunque paradójicas entre sí, la describen: por una parte, aquella que plantea la imposibilidad de mantener la noción de un gobierno omnipotente, con la suficiente hegemonía para ignorar a los nuevos actores y sepultar a otros poderes en su cerco de influencia; por otra, aquella que nos rememora el centralismo dominante del siglo pasado, lo suficientemente fortalecido como para permitir relaciones de subordinación entre los poderes públicos y los municipios.

REFORMA ESTATAL

Tras la Revolución en México, surgió un nuevo Estado construido dentro de un escenario de aparente estabilidad económica y política (Hansen, 2007), que fue lo suficientemente capaz de fomentar un particular ejercicio del poder concentrado, basado en políticas de distribución de beneficios públicos, lo cual contribuyó a lograr la paz de los esporádicos conflictos sociales posteriores.

No obstante, las subsiguientes crisis económico-financieras ocurridas a nivel internacional hicieron que este patrón fracasara en los años setenta. Posteriormente, en la década de los ochenta, los pilares y cimientos establecidos colapsaron debido a la ruina fiscal del país, iniciando una prolongada sucesión de reformas que se extendieron a diversos planos de la vida nacional (Revueltas, 1993-1994). Lo anterior fue manifiesto en cuatro cuestiones estructurales: la fiscal, la política, la publiadministrativa y la cultural.

Aunada al pobre desempeño fiscal, surgió la necesidad de finanzas públicas rectas, evidenciando el tono clientelar e inconstante del aparato burocrático. Por ello, se recomendó el robustecimiento del Estado de derecho como una medida que evitara la pérdida de la aquiescencia política entre los actores y aliados tradicionales.

Por su parte, el patrón publiadministrativo, cuyo corte era fundamentalmente patrimonialista y se encontraba altamente centralizado, manteniéndose en un estado inconveniente para el interés público, clamó por su profesionalización, mayor descentralización y rendición de cuentas. Asimismo, las formas adquiridas culturalmente por la ciudadanía pasiva, gubernamentalmente dependientes tanto de capital, como de los servicios públicos, fueron puestas en duda, al reconocer la necesidad de una ciudadanía activa que fungiera también como responsable de la riqueza comunitaria. Consecuentemente, se inició la discusión que replanteó las relaciones entre los diferentes poderes públicos, cuyo dominio, hasta entonces, había permanecido exclusivamente bajo control presidencial.

Es evidente que en la reforma del Estado existe una tensa relación entre el pasado y el anhelado futuro dentro de la clase política, que saca a la luz las causas y el estado de los problemas actuales, así como el proceso de transformaciones ocurridas en las distintas estructuras organizacionales, sus renunciadas y continuidades, que va generando, a su vez, un nuevo orden institucional que sustituye al precedente. Sin embargo, a pesar de la idea de reconfiguración que posee, esta reforma no cubre

todas las necesidades existentes entre las relaciones de los municipios con los poderes públicos, pues estas carencias son resultado del proceso de cambio y habrán de ser cubiertas con otras formas, procesos e instituciones, así como con nuevos actores.

REFORMA MUNICIPAL

En México, cuando hablamos de reforma, hablamos de un cambio tanto en sus instituciones, como en las relaciones que entre ellas prevalecen. Por tanto, el municipio es uno de esos sujetos colectivos que debe ser transformado. En 1983, el artículo 115, el cual sustancia la vida municipal, transigió una importante reforma. El nuevo texto reconfiguró jurídicamente al municipio, asumiendo las responsabilidades que la era posrevolucionaria había abolido en los hechos; de esta forma, el municipio, que había estado en una franca situación de inexistencia (abandonado, imperceptible y sometido), era requerido para lograr la transformación y modernización del país, o mínimo para compartir la carga del déficit fiscal con el gobierno central y las consecuencias políticas de ésta. Con este nuevo propósito también se abría la posibilidad que obligaba al municipio a la interacción e interlocución con otras agencias estatales; no obstante, la pregunta es: ¿qué cambios harían posible encauzar a los municipios hacia un mejor estadio? Veamos los siguientes.

De acuerdo con su posición financiera y técnica, los municipios reconocieron con bastante claridad los servicios públicos que podían brindar. Con base en sus intereses y necesidades específicas, el desarrollo urbano y la ecología adquirieron facultades para concebir y ejecutar planes de índole urbana, declarar reservas del territorio municipal y áreas ecológicas, definir y autorizar el uso de suelo, así como el de expedir licencias para construcciones. La defensa jurídica de los ayuntamientos se mejoró, no continuando con la antigua práctica que hacía que las legislaturas de los estados pudieran suspender su gobierno sin mayores investigaciones, dado que las causales de cesación no habían sido definidas y el derecho a una audiencia no poseía estabilidad.

La libertad para asociarse en materia de servicios públicos, que anteriormente era parte de las facultades de los gobiernos estatales, fue adquirida por los ayuntamientos, dejando de lado la excesiva burocratización empleada hasta entonces. Además de eso, los ayuntamientos ampliaron su capacidad financiera aumentando la estructura de ingresos, de la cual sobresale el impuesto predial. En la misma categoría, el municipio

también tiene libertad para administrar legalmente su hacienda y los recursos que de ella emanen.

A la anterior reforma, en 1999, se sumó una más, igualmente significativa. En ella se modificaron algunos elementos importantes con respecto a la situación de los municipios: el ayuntamiento mantuvo la facultad de administrarse, pero además adquirió la de gobernar, abriendo con ello las posibilidades para la autogestión de los gobiernos locales. En lo referente a la gestión del patrimonio público, los propios ayuntamientos pueden tomar decisiones que conlleven compromisos por un periodo más allá del gubernamental, si dos terceras partes del órgano edil están de acuerdo.

En lo concerniente al préstamo de los servicios públicos, se anuló la concurrencia de los estados, convirtiéndolos en una función propia de los municipios. En otro tono, se agregó el derecho de iniciativa para sugerir a la legislatura los elementos de las contribuciones fiscales de cada uno de los municipios, quedando nuevamente suspendido lo relacionado con la autonomía fiscal.

La reforma constitucional al municipio implica una seria transformación que reconfigura las relaciones entre los gobiernos locales y la sociedad, por un lado, y con el resto de las instituciones públicas, añadiendo nuevas asignaturas contemporáneas como la gobernanza y la revisión del federalismo, que a continuación expondremos.

GOBERNANZA

El precursor de la idea que plantea que nadie tiene la capacidad para dominar a todos es Kooiman (citado en Aguilar, 2006), aludiendo directamente al cambio observado en las sociedades de hoy y al estilo hipergubernamental, en decadencia. Ciertamente, se pudo ratificar el debilitamiento del estado social, diversamente representado, con la incuestionable paradoja de que el gobierno no gobierna en algunos segmentos de la vida social.

El modelo de gobierno existente en México, con la supremacía del centro y la subordinación de la periferia, se ha vuelto un sistema cuya interdependencia va en aumento, que presiona a las partes que lo conforman en busca de nuevos canales de entendimiento y negociación, aunque de forma gradual e insuficiente, poniendo en duda la solvencia directiva del gobierno nacional frente a las diversas sociedades y poderes públicos transformados por los cambios políticos.

A través de diversas posturas teóricas e ideológicas, ha intentado hallarse la explicación de las probables causas de pérdida de gobernabilidad en las diferentes instituciones. Desde el neomarxismo, que habla de la autodestrucción del capitalismo, retardada únicamente por el *Welfare State*; considerando la visión de la Comisión Trilateral, en relación con el exceso en la demanda a los gobiernos de bienes y servicios; hasta aquella afirmación que refiere la tendencia a la crisis del ejercicio colectivo (Aguilar, 2006). Estas posturas tienen como común denominador la valoración de una realidad que deviene marcada por la pérdida de acuerdos y la reclamación de nuevas y mejores formas del reparto del poder.

La pérdida del ejercicio monopólico en la toma de decisiones a nivel gobierno, ha logrado que éste –anteriormente autoritario, intervencionista, compulsivo y unitario–, reconozca la multiplicidad de los actores y su configuración más allá del ámbito centralista del régimen político, incluso en aquellos sistemas reconocidos por tener una estructura central e insoluble.

Se ha descubierto que la “ingobernabilidad”² no resulta necesariamente patológica, sino que corresponde a la reconfiguración de las relaciones políticas y sociales en orden reticular, lo que en el proceso de gobierno se ha denominado y discute como “gobernanza”.

No obstante, a pesar de que las élites de académicos y profesionales han mantenido considerables discrepancias en torno al contenido y la validez del término “gobernanza”, se ha conservado la misma idea acerca de la realidad emergente que rodea la forma de gobierno en las sociedades contemporáneas. Particularmente, en este ensayo entendemos por “gobernanza” al “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006: 90). En sus orígenes, el concepto hacía referencia a la emergencia de nuevos actores –privados y sociales– en la esfera pública; pero, en extensión, aplica a la emergencia de espacios institucionales antes excluidos, tal es el

² La categoría “ingobernabilidad” es la antítesis necesaria de gobernabilidad; estas denominaciones aluden al rendimiento directivo de los gobiernos, dicho de otra manera, son inherentes al entorno gubernamental y excluyen a otros actores ajenos a él; es adjetivo del gobierno. Gobernanza rebasa conceptualmente a gobernabilidad para referir el *proceso* de gobernación que incluye a diversos actores interdependientes. El neologismo “gobernanza” ha formado parte de una discusión que ha contribuido a mejorar la comprensión de realidades que emergen en el desarrollo y disposición del poder político.

caso de los municipios en México, que lejos de formar parte de la sociedad gobernante, eran víctimas de exclusión por parte del centralismo estatal, producto de la Revolución, con consecuencias como el rezago manifiesto en muchos aspectos bastante conocidos (Cabrero, 1999; García, 2000). Asimismo, “gobernanza” también se refiere al proceso gubernativo en donde se construyen las relaciones interdependientes que requieren de diálogo y acuerdo, imposibilitando el dominio de uno solo sobre el resto. Por lo tanto, los municipios se constituyen de esta manera como auténticos interlocutores de otros poderes públicos que tienen como principal objetivo llevar a cabo la gobernanza.

La dirección, en este caso, apunta a aquello que se espera del establecimiento de las relaciones interinstitucionales, cuestionando qué es lo que se oculta en el patrón de distribución del poder político suscrito al gobierno federal. Esta capacidad requiere de talento para idear, suprimir e innovar la retícula institucional, de tal manera que su sentido sea posible y no una quimera. Tanto el sentido, como la capacidad de destino evocan pares conceptuales como fondo / forma; fines / medios; juicios de valor / juicios de hecho, tan convenientes para el análisis de los cambios en curso.

FEDERALISMO

Además de cuestionar las nuevas formas de gobierno, la ocasional reconfiguración de las relaciones de municipios y poderes públicos posee una referencia necesaria con el federalismo, entendiendo a éste como el arreglo intrínseco entre las instituciones públicas de una nación. Según sus características específicas, acordes con las formas jurídicas derivadas del régimen y sistema políticos, esta nueva forma puede adquirir múltiples apariencias; no obstante, también puede mantener características semejantes (Anderson, 2008), que permiten tener una idea más clara del contenido del caso mexicano, poniéndolo en perspectiva.

Como todo sistema no unitario, el federalismo arropa, por lo menos, dos ámbitos diferentes de gobierno que exigen un campo de acción jurídico y político para sí (Carbonell, 2002). Cada una de ellas, constituye un elemento de la federación, independientes en sus funciones, pero dependientes entre ellos, formando en conjunto al país. La nación mexicana posee tres órdenes de gobierno³ (federal, estatal

³ La Federación Mexicana se compone de 31 estados y el Distrito Federal, de tal federación se deriva el Supremo Poder de la Federación, que funcionalmente se parte en poder legislativo, poder ejecutivo y

y municipal), pero sólo dos ámbitos constitucionales, el federal y el estatal, ya que los municipios no tienen potestad para producir leyes.⁴ Esta división es claramente funcional entre los diferentes niveles de gobierno, pero está a favor del centralismo, tal y como puede leerse en la Constitución (art. 124) que reserva para los estados aquellas funciones que no están claramente concedidas a los funcionarios federales. Ahora bien, esta interdependencia reproduce nuevamente el esquema tradicional de jerarquización, olvidando hallar acuerdos y objetivos comunes y acordados.

Otra particularidad es la subordinación formal de los elementos constituyentes al orden supremo llamado Constitución, el cual no puede ser modificado unilateralmente, sino a través del consenso con los estados. La Constitución sostiene que para que las adendas o modificaciones puedan efectuarse, requieren la aprobación del Congreso de la Unión y por la mayoría de los poderes legislativos de las entidades federativas (art. 135).

Asimismo, las federaciones otorgan a las instituciones la representación de los elementos constitutivos que las sujetan de manera equitativa a la vida nacional (Ortega, 1994). Entre las múltiples funciones del Senado mexicano, está la de representar a las entidades federativas, lo que supone programar en sus tareas las cuestiones municipales. El senado como institución se ocupa constitucionalmente de los fallos en conflictos limítrofes entre los poderes de un mismo estado.

La existencia de instituciones y procesos implica un régimen federal que permita el correcto funcionamiento y comprensión entre las partes que lo constituyen y, a la vez, entre éstas y la federación. Se trata, pues, de un arreglo institucional, cuya base jurídica es importante, pero más aún lo es el conjunto de prácticas y valores que proveen a las relaciones presentes un dinamismo entre sus elementos para que éstos no permanezcan estáticos, y logre determinarse, de este modo, el carácter del federalismo.

La correspondencia entre municipios y poderes públicos se ve influenciada por el sobresaliente fenómeno de la nueva gobernanza y por el arreglo histórico y constitucional federativo, lo que establece un sistema en el cual los diferentes componentes que

poder judicial, para este sistema se crearon dos órdenes constitucionales; aquellos propios de los estados (Constitución de cada entidad federativa) y el de la Federación (Constitución general). De este par jurídico se desprenden los poderes públicos del Estado.

⁴ Los gobiernos municipales, de acuerdo con el texto constitucional, se limitan a promulgar sus bandos y expedir reglamentos y disposiciones administrativas, para ordenar su aparato administrativo y normar las materias de su régimen interno.

lo integran mantienen cierto índice de autonomía y de relaciones institucionales garantizadas en el ámbito jurídico, pero que reconocen su interdependencia y pluralidad y están abiertos al diálogo y a la discusión, herramientas cuya función es mejorar su desempeño y otorgar resultados.

LAS RELACIONES HORIZONTALES

El presidencialismo es uno de los fenómenos que ha condicionado la articulación institucional horizontal entre los componentes del Poder Supremo de la Federación. Jorge Carpizo (2003) señaló que la concentración de facultades, tanto constitucionales, como *metaconstitucionales* que provienen de la cultura política convergen en la figura del presidente de la República.

Por otro lado, Casar (1996) escribió que, a diferencia de otros sistemas presidencialistas, el de México ha anulado la acción de otras instituciones cuya función era ejercer el peso suficiente y contrario al del poder ejecutivo. Este suceso ha sacrificado, por su parte, a la división de poderes de orden horizontal (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y a la de orden vertical (aquella que se establece entre el poder federal y los poderes locales), originando un régimen insoluble y, por tanto, unitario. El triunfo de esta forma de gobierno está dado por la influencia del ejecutivo sobre las instituciones que originalmente servirían para equilibrar el poder.

Abundando, ante la falta de existencia de mecanismos constitucionales que anulen probables controversias entre el mando legislativo y el ejecutivo, la división de poderes carece de un sentido real, pues en el caso de que algo así sucediera, no hay forma de que una autoridad disuelva a la otra. Precedentemente, las estrategias alternas estaban encaminadas a que el presidente, por medio de prácticas como la disciplina partidista, resolviera metaconstitucionalmente la diferencia (Carpizo, 2003) en cualquier ámbito de la estructura institucional, heredando la forma de hacerlo hasta la actualidad.

Por su parte, el Congreso de la Unión, cuya constitución es esencialmente bicameral, debe encargarse formalmente de: 1) representar a los ciudadanos, 2) hacer leyes, y 3) contrarrestar el peso del poder ejecutivo; sin embargo, es innegable que el presidente lidera el partido en la cima y, no sólo eso, sino que determina la suerte de los políticos aspirantes a los asientos legislativos, por lo que el desempeño del congreso

termina siendo influenciado, lo que origina que los representantes ciudadanos y aquél se alíen, afectando además al sistema electoral y a los partidos, haciéndolos a un solo modo. Es entonces cuando la alternancia se erige como inhibidora del poder presidencial en el centro político del país, pero sin lograr impedir la misma práctica en los gobiernos estatales (Barrera, 1997), de cualquier partido político.

El Poder Judicial, por otra parte, asume dos funciones: 1) impartir justicia y 2) salvaguardar la Constitución. No obstante, la misma designación de los magistrados revela la falta de división de poderes o su ineficacia, pues la propuesta es dictada por el propio presidente, y la decisión final pasa a manos del Senado, lo que genera actitudes de congracia hacia los mandos con el fin de acceder a los cargos judiciales.

Por lo anterior, podemos afirmar que, a pesar de que el estado al que nos conducen las relaciones horizontales, originadas a partir de la supremacía que detenta el cargo presidencial, se ha ido desvaneciendo gracias a la alternancia política, aún podemos percibir el efecto de la concentración del poder. Se advierte que el presidencialismo no debe ser tomado como exclusivo del viejo sistema político y en caducidad; sino que debe comprenderse que su fuerza proviene de la cultura política que se ha construido a lo largo del tiempo, y cuyo desarme puede ser un proceso tan o más lento que el que lo llevó a su construcción.

LAS RELACIONES VERTICALES

Entre los poderes públicos, principalmente los poderes ejecutivos, se establece una suerte de relaciones verticales entre la federación y las entidades miembros, pero también entre éstas y los municipios. En México, el federalismo se interpreta a partir de los órdenes de gobierno, sin marcar niveles, pues se tiene la idea de que no existe jerarquía entre ellos, sino que la división es meramente funcional, privilegiando la coordinación y la cooperación en vez del mando y la instrucción. Son las relaciones intergubernamentales las que reflejan la estructura del poder que impera en la política.

Posterior al conflicto de la Revolución, la era presidencialista en México determinó que toda estructura institucional del Estado –tanto las establecidas entre los poderes federativos, como las instauradas entre el gobierno federal con estados y municipios–, era tutelada por el presidente. La razón dada para tal denuedo ha sido

que la intervención del partido dominante y el liderazgo del presidente lo propiciaron y favorecieron, pero nosotros nos preguntamos: ¿qué es lo que ha pasado cuando la alternancia se ha vuelto una pieza recurrente? Más adelante atenderemos esta cuestión.

Sabemos que las relaciones entre el gobierno nacional y los municipios son inexistentes. En el Congreso General de la República,⁵ compuesto de forma bicameral, como ya hemos dicho, el Senado (instancia legislativa que tiene más vínculo con los municipios), cuya función además de legislar es también la de ser el peso equilibrante del poder ejecutivo, representa a cada una de las entidades federativas, de modo que todas queden territorialmente bajo su abrigo legislativo, forma manifiesta tanto en la elección, como en las facultades que le ha conferido la Constitución de la República.

La representación de que son objeto los diversos poderes y los cuerpos legislativos enfrenta un problema: el objeto mismo de la representación. Los senadores tienen un extenso menú de representados: el partido que los respalda, los electores que han votado por ellos y/o por la nación de forma efectiva, y la misma entidad federativa. Empero, a pesar de que no se trata de una delegación mutuamente excluyente, la mayor diferencia proviene del ejercicio político que dispensa a los partidos, lo que ensombrece el interés de los ciudadanos.

En teoría, las entidades federativas y sus elementos municipales están representados en el Congreso de la Unión |a través de la esencia territorial del Senado, sin embargo, las principales funciones de este órgano legislativo pertenecen a una naturaleza completamente distinta. Es notable la oquedad institucional en la comunicación y en la relación de estas instituciones, en sentido inverso al contenido del artículo 115, que señala que los estados se basan en sus municipios, a través de su división territorial y su organización política y administrativa, conectándose con la representación de los estados, para lograr un campo de interacciones que, al final, resulta imposible, pues la relación senado/estado/municipio no existe.

Contrario al planteamiento anterior, la relación más importante y paradigmática que el gobierno federal ha establecido con los municipios es de naturaleza hacendaria, lográndose a través de transferencias municipales, constituidas con recursos que enfrentan un proceso intergubernamental que va del centro hacia los estados y

⁵ El Congreso General se integra por las Cámaras de Diputados y de Senadores. En aquella, sus miembros son representantes de la nación, consecuentemente, el número de ellos es diferente en cada entidad federativa en razón del tamaño de la población. En ésta, sus miembros representan a su Estado y cada uno de éstos tiene el mismo número, con lo que se equilibra la Unión.

municipios, con forma de participaciones y aportaciones, teniendo como finalidad el financiamiento de las necesidades y gastos de estos últimos. Esto establece la posibilidad de que tanto los estados como la federación graven la misma fuente, evitando la doble tributación. A cambio de no gravar por efecto de materias concurrentes, estados y municipios obtienen una parte del Fondo General de Participaciones, proveniente de la recaudación convenida y realizada a través de los instrumentos creados ex profeso en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los estados y municipios reciben las *participaciones* –recursos fundamentados constitucionalmente–, sin condicionamiento alguno para ejercerlas, con excepción de las limitaciones que el derecho establece, dicho de otro modo, son recursos que se transfieren con perspectiva de libertad hacendaria. Las *aportaciones*, de diferente signo, son transferencias que ocurren en mérito de la pertenencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con etiquetas particulares respecto a su uso y destino, por lo tanto, se sustraen de la libertad de hacienda de los municipios, preceptuada constitucionalmente.

Son las unidades financieras estatales las encargadas de otorgar las transferencias federales a los municipios, por lo que no se canalizan de forma directa. Por su parte, la conformación de los criterios de distribución pertenece exclusivamente a los firmantes del pacto federal, siendo parte de la información que los municipios obtienen, pero en la que no participan a la hora de decidir, es decir, es exclusiva del ámbito concerniente a las entidades federativas y federación. Ambos tipos de transferencias se enfocan en el objetivo de lograr el equilibrio vertical y horizontal; el primero, busca estrechar la grieta entre los ingresos propios y las necesidades financieras de un determinado gobierno; mientras que el segundo, reducir la diferencia entre la capacidad de gasto y la inversión de los gobiernos de un mismo nivel.

Al observar el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 2012, el gasto federalizado para las entidades federativas y municipios rebasa 28% del gasto neto total, de él, 51% cubre el rubro de participaciones y 49% el de aportaciones, ello implica que, prácticamente, la mitad de las transferencias ya tienen un destino establecido. En efecto, últimamente se han incrementado las transferencias, pero no significa una transformación federalista auténtica, si consideramos que además de recursos financieros, las instituciones municipales también ameritan reales cambios en el rol que juegan en la estructura estatal, de manera que sea posible que relaciones de reciprocidad y diálogo fluyan. La distribución de los recursos fiscales, aparentemente

federalista, contribuye asistencialmente al robustecimiento de las haciendas de estados y municipios, sin embargo, no favorece las capacidades gubernamentales enfocadas en el desarrollo local. En realidad, son parte de la misma historia de dependencia y centralismo, pues no contemplan la posibilidad de que los municipios abonen efectivamente a los esfuerzos de desarrollo en condiciones de equidad.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es otro de los instrumentos orientados a mejorar el marco relacional entre los diferentes niveles de gobierno, en él deberían participar los estados de la federación para integrarse en las políticas nacionales. Los espacios institucionales creados para la coordinación intergubernamental fueron los COPLADES (Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal), los cuales se orientaron a recoger, entre otras funciones, las demandas de los COPLEDEMUN (Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal), en materia de desarrollo, y los CUD (Convenios Únicos de Desarrollo). El propósito de intergubernamentalidad es ineficaz, dado que las demandas de los órdenes de gobierno no se explican por la precisión de estos instrumentos; abundando, refrendan la idea de que se trata más de un conjunto de prácticas rituales que del producto de una tarea de coordinación.

Las relaciones entre los poderes públicos estatales, y entre éstos y los municipios, se nutren del mismo principio posterior a la Revolución, centrado en la concentración del poder en el ejecutivo. Así, el debilitamiento del sistema político que ha desembocado en la alternancia política, provoca que nos cuestionemos sobre la continuidad o ruptura definitiva del modelo presidencialista.

Entendemos por alternancia la reconfiguración del poder político por cuyos atributos cualquier fuerza competitiva puede alcanzar el triunfo electoral sin el apoyo indebido de un centro inductor. En México, comenzó en 1983 con el triunfo del Partido Acción Nacional en las elecciones para ayuntamiento de Chihuahua que una vez en el poder no escatimó esfuerzos para cuestionar a los gobiernos estatal y federal. A este singular fenómeno le sucedieron otros en el norte de la geografía nacional, hasta que, en 1989, el mismo instituto político triunfa en el proceso electoral de Baja California para elegir gobernador, confirmando el advenimiento de un ciclo político-electoral diferente. Esta liberalización política para relevar al grupo en el poder en los procesos, ha planteado legítimas dudas sobre la eficacia práctica de la alternancia entre los nuevos segmentos en el gobierno.

Al respecto, Carlos Monsiváis (1994) intuyó que el agotamiento del presidencialismo en México era posible, pero su actor transformador postulado era la sociedad civil, no los emergentes gobiernos de alternancia, pues en ellos veía la reedición compulsiva del poder centralizado. Luego de la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000, el subcomandante Marcos señaló (Narváez, 2007) que, ante el fin del presidencialismo, los gobernadores actuaban como virreyes, aludiendo al poder que habían logrado anteriormente. En efecto, el patrón de política piramidal del viejo sistema reencarnó en los actores del escenario político, reviviendo y, en algunos casos, creando cacicazgos que el centro había desplazado para su exitosa gestación.

La realidad es que la nueva tendencia a la dominación de los gobernadores no es un producto de la alternancia y agotamiento del presidencialismo, sino que es progenie de éste y de la configuración vertical del poder político. La disminución del presidencialismo es sólo una transfiguración que hoy se manifiesta en el poder de los gobernadores, manteniéndolos en un claro fortalecimiento, producto de las reformas administrativas y presupuestales de los últimos 25 años del siglo pasado (Hernández, 2006).

Hernández (2006: 104) considera que la misión de los gobernadores en el sistema político pasado fue “mantener la estabilidad” dentro de sus demarcaciones, controlada por el temor de ser relevados del puesto por decisión presidencial. Así, se volvió necesario reeditar la dominación del poder ejecutivo sobre el legislativo y el judicial. Esto es claro todavía, aun con la alternancia, pues los titulares del poder ejecutivo en los estados se asumen como jefes ante los ayuntamientos y los poderes públicos de su entidad, particularmente, el presidente municipal. De esta manera, el patrón operante del presidencialismo lo podemos ver en los estados, en contra de los poderes públicos estatales y municipales.

Por su parte, en los espacios municipales también continúa la tendencia al monopolio de las decisiones en el presidente municipal (Guillén, 1996). Como titular de la función ejecutiva, y rostro central del ayuntamiento, posee facultades evidentemente más importantes que el resto, entre ellas, el poder de manejar la hacienda municipal y de otorgar dádivas a la disciplina en el cabildo. Así, el presidente municipal tiende a ser preponderante, desde la forma en que es elegido, normalmente a través de una lista cerrada, logrando con ello determinar la formación y el ejercicio del poder en las comunidades (Pérez, 2008).

Sin importar la dimensión de los municipios, el esquema cultural dominante provee a sus presidentes municipales facultades e instrumentos no formales que desempeñarán un papel muy importante, con efecto suficiente que la subordinación de los miembros del ayuntamiento es producto de la coerción o de la autoentrega. Las evidencias resultan insuficientes para afirmar que sindicaturas y regidurías de representación proporcional generan un equilibrio real. Sin embargo, sabemos que la historia del dominio ejecutivo se reproduce en todos los órdenes de gobierno.

CONCLUSIONES

Las relaciones establecidas entre el municipio y los poderes públicos tienen como principal origen dos fuentes que, a pesar de su unión orgánica, se descubren diferentes en el análisis. Por una parte, se encuentran las provenientes del régimen político, expresadas jurídicamente, aunque no siempre surtan eficacia; por otra, las derivadas del sistema que sí son llevadas a cabo, aunque no siempre concuerden con las normas jurídicas vigentes. Si consideramos que sus reformas se encuentran aún lejos de vínculos reales, notaremos que las distintas concordancias entre los municipios y los poderes públicos presentan una considerable diferencia entre el régimen político y su sistema, entre el ser y el deber ser.

Por consiguiente, el escenario en el cual se desarrollan las diversas relaciones es caracterizado por una tensión presente entre: 1) una oleada de cambios a nivel local y global que advierten la curva descendente del modelo del gobierno monocéntrico, pugnando por el policéntrico, y 2) la persistencia del gobierno central y autoritario. Esta tensión define gobernanza y federalismo que, debatido entre la inercia y la modernidad, insta a reconocer los alcances y limitaciones presentes, con el propósito de elaborar la agenda de las reformas faltantes. Éstas no forman parte de la serie de cambios de menor grado que han tenido lugar en las instituciones políticas y administrativas, sino que están inscritas en aquellas que favorecen el desarrollo local, lo que demanda trabajar sobre las bases de reforma del Estado, es decir, de mayor envergadura.

Finalmente, el centralismo, el autoritarismo y el asistencialismo, característicos de las relaciones entre municipios y poderes públicos en la actualidad, no pueden seguir siendo el trasfondo de las siguientes reformas. Es necesario reconocer que los pilares de la gobernanza de hoy se asientan en la interdependencia de actores tradicionales y

emergentes que, sin un dominador total, establecen retículos dialógicos y racionales. Asimismo, resulta necesario reconocer que el federalismo, si es auténtico, agrega valor a los diferentes espacios gubernamentales, en cualquier nivel, sumando sus capacidades y recursos al memorándum público, sólo con la condición de que el equilibrio que se erija sea dinámico y constante.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar V., L. F. (1984), “Estado, régimen y sistema político. (Notas para una discusión sobre la crisis del *Welfare State*)”, en E. Vega Juan, *Teoría y política en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), MÉXICO.
- Aguilar V., L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Anderson, G. (2008). *Una introducción al federalismo*, Editorial Marcial Pons, España.
- Barrera Z., R. (1997). *Poder y autonomía de los gobernadores en México*. IAPEM, Estado de México.
- Cabrero M., E. (1999). *Gerencia pública municipal*, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México.
- Carbonell, M. (2002), *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx
- Carpizo, J. (2003), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Casar, M. A. (1996), “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III 1. México.
- Congreso de la Unión. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- García Del C., R. (2000), *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*, Cuadernos de Debate, CIDE.
- Guillen L., T. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte. México.
- Hansen D., R. (2007), *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI Editores, México.
- Hernández R., R. (2006), *La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México*, en Foro Internacional, enero/marzo, año/volumen XLVI, número 001, El Colegio de México, México.

- Monsiváis, C. (1994). “En la agonía del presidencialismo”, en *Nexos*, 1 de agosto de 1994, <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=447577>, consultado el 10 de julio de 2012.
- Narváez R., J. (2007). “Los gobernadores actúan como virreyes ante el fin del presidencialismo: Marcos”, *La Jornada*, miércoles 30 de mayo de 2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/30/index.php?section=politica&article=016n1pol> consultado el 10 de julio de 2012.
- Ortega L., R. (1994), *Federalismo y municipio*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pérez D., I. (2008), “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, II semestre de 2008, CIDE, México.
- Revueltas, A. (1993-1994), “Las reformas del Estado en México: del Estado Benefactor al Estado Neoliberal”, en *Revista Política y Cultura. Solidaridad o competencia*. Invierno 93/ Primavera 94, año 2, núm. 3, UAM Xochimilco, México.

PANORAMA MUNICIPAL

*Roberto Moreno-Espinosa**

*Karina Rebeca Ramírez-González**

INTRODUCCIÓN

Los diversos ciclos por los que ha transitado el país (México) en cuanto a sus niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se pueden explicar de la siguiente manera: en el orden municipal hemos visto su avance a través de los años, mismo que nos demanda un estudio minucioso del nivel local. Tomando en cuenta que éste ha sido prácticamente olvidado durante la etapa que siguió a la Independencia de México, dadas las fallidas reformas o intentos de éstas. Un ejemplo de ello es la reforma de 1983, en la que ni siquiera se le otorgó el carácter de gobierno al municipio ni se le dieron potestades fiscales ni otras condiciones que hicieran de él un orden gubernamental y administrativo con una base sólida.

El marco contextual de esta reforma se realizó a partir de una severa crisis que permeaba en todo el país, lo que ocasionó que la estrategia referente a la descentralización de la vida nacional, en realidad fuera una táctica para la administración de la crisis, haciendo que el breve impulso que se le dio al municipio fuera parte de ésta.

La falta de atención a la que se ha sujetado el municipio así como las limitadas facultades y atributos que se le han dado; los escasos poderes fiscales con los que cuenta; la baja profesionalización que predomina; la política de saqueo que se practica por todos y cada uno de los partidos cuando logran el control de uno o varios municipios, ocasionan que la deuda histórica con esta entidad sea enorme. Además, no podemos relegar la permanente y dura centralización política, administrativa, económica y cultural, prevaleciente en el

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: roberto.moreno@iapas.mx

Estado mexicano, a la que ha dado origen, además de la falta de atención ya mencionada y una macrocefalia que va en perjuicio del desarrollo íntegro del país.

El orden de gobierno más adecuado para dar claridad a todos los lugares del país y a las necesidades de éstos, es el municipal, en conjunto con la ciudadanía que lo rodea, dado que, tanto el gobierno federal como el perteneciente a las entidades, alumbran, pero dejan en la sombra a los municipios. En esta idea, el presente trabajo es un intento por conceptualizar, analizar e interpretar a los municipios del Estado de México.

En este marco, podemos referir que el Estado de México muestra por su extensión territorial una alta complejidad. Agregando que es el estado con mayor número de población y que dentro de ella alberga un par de zonas metropolitanas de amplia cobertura; una de ellas, en conjunto con el Distrito Federal, forma la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la otra, es la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, que tiene una población superior al millón y medio de habitantes. De esta dimensión son las zonas a las que se hace referencia.

Cabe destacar que, según el COESPO (2009), en la ZMVM convergen 59 municipios que pertenecen al Estado de México, entre éstos, se encuentran algunos de gran extensión como Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla y el que, probablemente, sea el más poblado en todo el país, y con el mayor índice de ciudadanos en edad de votar, Ecatepec, en donde ejerció la presidencia municipal el actual gobernador del Estado, Eruviel Ávila Villegas, lo que nos da una idea de la importancia táctica de un solo municipio.

Al hablar del adjetivo metropolitano resulta imposible no remitirnos a la diversidad, al pluralismo, la complejidad, a las peticiones y contradicciones en diversos escenarios. Todas ellas como particulares que forman parte de los retos y oportunidades de una amplia variedad de necesidades y prioridades específicas dentro de la misma pluralidad de los municipios.

En la actualidad, el Estado de México está integrado por 125 municipios que denotan una gran multiplicidad, conformada por aquellos que van desde ser considerados metropolitanos, urbanos, semiurbanos, hasta los rurales e indígenas. Este panorama exige una serie de reflexiones, realidades y contrastes hacia dentro y fuera de la entidad.

En este apartado nos hemos propuesto desarrollar la problemática en torno al ambiente que rodea al municipio en el Estado de México, señalando puntualmente

los retos que enfrenta, los rezagos, los problemas, los vicios y retrocesos que lo determinan, así como el tratamiento uniforme que ha recibido buena parte de los procedimientos y estrategias empleadas, no obstante la especificidad y particularismo que acompañan a las problemáticas municipales; aunque, por supuesto, también comparten problemas y retos similares. Asimismo, se pretende destacar, a través del método, la vía a seguir para obtener una serie de soluciones y conclusiones.

En el escenario municipal de México, podemos apreciar una pluralidad de realidades emergentes. Lo anterior surge de un horizonte de municipios, territorial y poblacionalmente, grandes y pequeños; urbanos y rurales; dispersos y con una alta densidad de población; de reciente creación o ancestrales; lo que en suma es un mosaico ampliamente diverso, que exige atención normativa y programática diferenciada. La mezcla municipal puede ser vista en los contextos político, social y económico, y particularmente, en el avance de sus distintos sistemas.

Sin embargo, paradójicamente, la diversa vida local es normada por un marco jurídico y programático uniforme. Las labores de los servicios públicos, el desarrollo político, social, económico y tecnológico, así como los desafíos de planeación, evaluación y organización, son sectores comunes para todas las municipalidades.

Aunado a lo anterior, en México, los municipios se han vuelto sumamente complejos, ante la realidad política suscrita a la alternancia y los procesos de transformación estatal, característicos de los años ochenta y noventa del siglo anterior, que han devenido en una amplia diferenciación social, manifiesta en los problemas de orden común.

Bajo este supuesto, el propósito de la descripción y el estudio de la diversidad municipal es revelar la necesidad de una administración municipal diferenciada, con habilidad para analizar la realidad de cada caso y proceder en consecuencia. Los arquetipos que sirven para ejemplificar este documento, son provenientes del Estado de México, que representa un precedente fiel del panorama nacional. Así, el aporte de este trabajo se alista a la serie de reformas que ha experimentado el Estado mexicano y las instituciones municipales en el plano del federalismo que, además, se ha mantenido tan presente a lo largo de la historia, a la vez que tan escaso en la cotidianidad.

GENEALOGÍA DEL MUNICIPIO

La figura del municipio, hoy en día, ha mostrado una transformación a través de los años. Debido a su diversidad interna, cualquier aproximación sobre este tema resulta compleja, pues, por una parte, se trata de una institución necesaria para los grupos humanos que buscan preservar su integridad, fomentar su desarrollo y obtener su propia protección, mientras que, por otra, hace referencia a un elemento importante dentro del desarrollo nacional, pues su futura consolidación es la clara muestra de la realización de las aspiraciones en las que confluyen el gobierno y la atención de los asuntos públicos, en las cuales colaboran diferentes figuras no gubernamentales, que concurren en el proceso formativo de la acción social. A pesar de que, tratar de instaurar la propia naturaleza del municipio es una labor que encara ambigüedades de gran significado, resulta trascendental realizar una serie de planteamientos en derredor al nacimiento del mismo.

La palabra municipio proviene del latín *municipium* que alude al vínculo del sustantivo *munus*, y el verbo *capio, capis, capere*. El primero designa cargo, oficio, función, empleo, deber, carga o tarea; que, el segundo, significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo (Salazar, 2009). Por lo anterior, al hablar de municipio, se señala un modo de organización de una comunidad, cuyo núcleo es común, y que en sus orígenes es completamente gobernado y administrado por sí mismo.

Por tanto, el origen y desarrollo del municipio agrupa un contexto histórico diferente que va de acuerdo con su pluralidad. Por ello, en el presente ensayo, analizaremos de forma breve dos posturas sociológicas con diferentes teorías y enfoques.

En este tenor, el planteamiento del origen del municipio marca dos aristas vistas desde la postura de Salazar (2009: 33); en primer lugar nos menciona que “el municipio tiene un origen natural y anterior al Estado, es decir, se origina sin que se tenga nada previsto ni planeado; la segunda arista hace referencia a un origen artificial en donde son las situaciones las que se encargan de determinar los requisitos para formar al propio municipio”. Ambas posturas se contradicen y dan lugar a la polémica dado que las dos muestran la manera de conformar una organización social tan necesaria, como lo es el municipio.

Sin embargo, la representación de comunidades con formas de organización y gobiernos autónomos, comprueba la idea histórica sobre el municipio como precedente de la formación del Estado moderno.

Particularmente aquí, entendemos por Estado a “la unión orgánica entre régimen –sus instituciones jurídicas– y sistema –relaciones de poderes existentes y actuantes–, tanto del poder legal, como del fáctico” (Aguilar, 1984: 25), cuestión que manifiesta que cualquier modificación en su configuración conlleva dos vertientes: la primera consiste en innovar, crear y/o desaparecer organismos jurídicos que actúan de acuerdo con la orientación indicada; la segunda que consiste en demostrar legitimidad, promover la credibilidad y explotar las participaciones entre las diferentes figuras para así lograr la metamorfosis del esquema de relaciones de poder existentes, en provecho del rumbo político esperado. Asimismo, el Estado es también la prueba fidedigna de la organización política existente en la sociedad moderna; se trata de la institución política por excelencia.

PANORAMA MUNICIPAL HETEROGÉNEO

En el caso mexicano, el ámbito municipal muestra una realidad diferenciada. En este sentido, podemos decir que existe un tratamiento uniforme para esas realidades diversas, mismas que representan un problema dado a las peculiaridades de cada ámbito municipal.

El *Diccionario de la Real Academia Española (2014)* define al adjetivo “homogéneo” como aquello que pertenece o tiene relación con un mismo género, es decir, con algo que posee caracteres iguales. En la misma idea, el *Diccionario Larousse* considera a la homogeneidad como un cuerpo cuyas partes integrantes poseen la misma naturaleza (1995: 549). Por lo anterior, entendemos por homogeneidad el trato idéntico que se le da a ciertos fenómenos, en este caso, a los municipios del país. Partiendo de la noción de que México está constituido por 31 estados con un total de 2 454 municipios, y un Distrito Federal formado por 16 delegaciones políticas; de acuerdo con Salazar (2009), tendremos un panorama, cuya característica principal es la diversidad de necesidades y peticiones, que van de acuerdo con su tejido histórico, social y político.

Por lo anterior, resulta trascendente idear un tratamiento múltiple que atienda las necesidades municipales, lo que daría paso a un mayor desarrollo local que tomaría en cuenta las características y especificidades que identifican a cada municipio del país. En este sentido, el desarrollo es entendido como una categoría que alude a los diversos escenarios, tales como el nacional, el regional y/o el local. Acotar el territorio a lo local favorece la clarificación de la discusión y el análisis en torno a las dimensiones del desarrollo municipal.

Frecuentemente, la idea de lo local, según Coraggio (2006: 24), “hace referencia a espacios cerrados, pequeños y enajenados”, aunque, particularmente, este ensayo tiene la intención de ir más allá, sugiriendo la condición de una población que comparte una historia, sus usos y costumbres en la vida cotidiana, enfrentándose –aunque de manera desigual, dificultosa o solidaria– en un territorio de extensión variable, cuyos conflictos están interrelacionados de forma inmediata, y sirven como vínculo hacia otras localidades o microrregiones, que van desde las regionales hasta las nacionales. En este sentido, podemos apreciar que la extensión del territorio no determina lo local, sino que éste varía en cada caso, no obstante depende de la historia y de la cercanía entre los grupos y los particulares.

Podemos aseverar que lo local se encuentra a nivel región, municipio, comunidad o cualquier zona que se reconozca en estos escenarios. Por otra parte, “el desarrollo no se sitúa localmente, sino que inicia siendo un fenómeno local de pequeña magnitud” (Boisier, 2001: 20) que, según lo experimentado, produce lo que denominamos regional, nacional o de cualquier extensión jurisdiccional. Esto puede llegar a constituir un método para desarrollar íntegramente al país y al federalismo que aún se conserva como una aspiración a causa de la centralización.

Resulta cierto que los nuevos enfoques teóricos concuerdan con la famosa voz de desarrollo, como en el argumento de García (2007), quien afirma que la nueva gestión pública simpatiza con la idea de la creación de una administración eficiente y eficaz, esto es, una que satisfaga las demandas reales de los ciudadanos a un bajo costo. En su aportación, la autora fomenta la introducción de herramientas de competencia que permitan el sufragio de los usuarios, a la vez que siembren el aumento de servicios cuya calidad sea mayor, todo cercado de sistemas de control que ofrezcan una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para mejorar el desempeño al interior del sistema (Ramírez, 2012).

Es necesario insistir que, para lograr el desarrollo municipal es indispensable renunciar al modelo de tratamiento homogéneo que se le ha dado a los municipios del país; es imprescindible tomar en cuenta que el surgimiento de la mayoría de ellos ha sido dado, esencialmente, de manera natural, lo que nos proporciona la idea de que no es posible la existencia de condiciones idénticas para la mayoría de los municipios. En lo que corresponde al Estado de México, debemos puntualizar que éste se conforma por 125 municipios, particulares entre sí, pues cada uno posee su realidad histórica, política y social. Como mencionamos al principio, algunos de éstos son conurbados a la ZMVM, y otros, sobre todo los que se encuentran al sur de la entidad, son básicamente rurales (Ramírez, 2012).

En el Plan de Desarrollo del Estado de México (2011-2017) se declara la existencia de seis insuficiencias con carácter primordial en la entidad. En primer lugar, se enuncia al rezago educativo presente en 18.5% del total de la población que carece de actividades educativas, y se encuentra sólo un poco por debajo del rezago educativo a nivel nacional, el cual es de 20.6%. En segundo, hallamos el rubro dedicado al acceso a los servicios de salud, cuya carencia representa 35.5%, cifra que rebasa la insuficiencia a nivel nacional, lo cual exige una reestructuración inmediata para lograr un cambio significativo. En tercero, observamos que el mayor problema que se presenta al interior de la entidad es la nula seguridad social, cuya cifra es impresionante, alcanzando 58.9%, lo cual evidencia la monumental tarea pendiente que continúa latente dentro de la entidad; no obstante, en este rubro sí encontramos algunos indicios de trabajo realizado que se propone erradicar estas cifras.

Parece, pues, necesario hacer énfasis en que, al tratarse de un orden de gobierno y administración próximo a la población y a la ciudadanía, el municipio es, sin duda, el más perceptivo a las múltiples problemáticas que enfrentan las comunidades y, también, en coordinación con los órdenes estatal y federal, quien se encarga de resolver las necesidades más urgentes.

En cuanto a las finanzas, éstas representan otra variable que evidencia el marco diverso que predomina en cada municipio. Es necesario tomar en cuenta que en México, las finanzas municipales manifiestan cada vez más claramente, las distintas realidades del cúmulo municipal. Ejemplo de ello son los casos extremos, como el del Estado de México, en el que la municipalidad más poblada es Ecatepec de Morelos, que cuenta con 1 millón 656 mil 107 habitantes y presenta un ingreso de 3 millones, 582 mil 046 pesos; contrasta enormemente con la municipalidad más pequeña, Papalotla,

que tiene 4 mil 147 habitantes, y su ingreso es de 33 mil 496 pesos (INEGI, 2010). Esto nos evidencia el panorama que encontramos actualmente en el municipio y nos señala que es insostenible permanecer con estos extremos, producto de los diferentes contextos, puesto que cotidianamente nos enfrentamos a realidades, dificultades y circunstancias nuevas.

A pesar de las características específicas que cada municipio presenta – metropolitanos, urbanos, de diferente extensión o indígenas–, éstos muestran un dinamismo en la forma en la que generan sus ingresos, desarrollan sus capacidades institucionales y administrativas, con el propósito de manejar las haciendas locales y estructurar su funcionamiento, a fin de obtener mejores resultados. Por el contrario, existen municipios que no tienen las capacidades institucionales, administrativas ni profesionales para realizar alguna actividad financiera, activa y autónoma, dejando en evidencia que éste es uno de los trabajos pendientes en el plano municipal, llevándonos a replantear la cuestión de la vida municipal en el Estado de México (Ramírez, 2012).

En relación con la marginación, el índice de este fenómeno es respectivamente bajo, en comparación con el universo del país. El problema de este tipo que más afecta a los pobladores de la entidad es el hacinamiento, con una cifra de 37.9% de personas que viven en esta condición. Disminuir este indicador, a través de programas de mejora a la vivienda y a los servicios en torno a la misma, forma parte de las prioridades de la política social. Entre los lugares que contienen a los municipios con el más alto grado de hacinamiento, destacan dos regiones: Tejupilco y Valle de Bravo, localidades en las que el porcentaje es de 65% de ayuntamientos en tal situación (CONAPO: 2010). Sin embargo, es de vital importancia no extraviar la visión que hace del municipio una institución que genera estabilidad social, aun cuando posea características heterogéneas (Moreno *et al.*, 1993).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es otro factor de alta trascendencia que nos ayuda a demostrar la necesidad que existe de un tratamiento diferenciado para los diversos municipios. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), éste nos indica la ampliación de oportunidades dirigidas a que las personas gocen de una vida larga y saludable; este índice se calcula mediante tres importantes dimensiones: salud, ingreso y nivel escolar (2009).

En 2006, el IDH del Estado de México fue de 0.81, lo que representó un aumento de 2.5% en relación con el año 2000. Los servicios que asumieron mayores mejoras, respecto a este indicador, fueron el sector salud y la formación educativa. Cabe apuntar

que estos elementos son, precisamente, aquellos sobre los cuales el gobierno ejerce más influencia. Posteriormente, para 2007, de acuerdo con el PNUD, si se hubiera considerado al Estado de México como un país, éste hubiera estado en la sexagésima posición mundial, formando parte de los países con una alta tasa de desarrollo. En una escala mundial, el IDH de la entidad puede ser comparado con el de Arabia Saudita, Panamá o Bulgaria. Sin embargo, a nivel local, las disparidades entre regiones son enormes, tal es el caso de Naucalpan, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli, que poseen un IDH alto, mientras que, por otro lado, las de Valle de Bravo (XV), Tejupilco (X), Atlacomulco, Ixtapan de la Sal y Lerma tienen IDH medio (Plan de Desarrollo del Estado de México, 2011-2017).

En lo que concierne a la política educativa, ésta forma parte esencial de los propósitos para aumentar la calidad de vida, pues se sabe que la educación contribuye a la conformación de una sociedad digna de afrontar los desafíos económicos, políticos, sociales y culturales, planteados de acuerdo con el tiempo que presenciamos.

El sector educativo del Estado de México es el de mayor consideración en todo el país, lo que se comprueba cuando se conoce que, en el ciclo escolar 2010-2011, ofreció atención a cerca de 4.5 millones de estudiantes, otorgando educación en los niveles: preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior, y en la modalidad no escolarizada. Sin embargo, aunque el índice educativo del estado se encuentra en relación con la situación nacional, todavía es escasa (Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017).

Con respecto al sector salud, los gastos en este sector son imprevisibles y producen un impacto en la economía, pues no sólo se trata de la falta y/o disminución de afecciones y padecimientos, sino de un estado general de satisfacción física y psicológica. Dentro de la entidad se intenta otorgar al derechohabiente la seguridad social, llevando un registro mayor a los 8.8 millones, abarcando cerca de 58.1% de la población. Según los datos otorgados por Coneval (2012), podemos notar que el tratamiento tiene una orientación múltiple, pero aún no consigue dar grandes pasos. Por otra parte, municipios más poblados del Estado no reciben un tratamiento con mayor cobertura, tal es el caso de Hueyopxtla, Chiconcuac, Capulhuac, Tequixquiác, Tepetlixpa, Valle de Chalco Solidaridad, Tezoyuca, Otumba, Atenco, Chiautla y Chimalhuacán, cuyo nivel es inferior a 25.0% de la media del estado.

Una vez más, lo anterior nos demuestra que la heterogeneidad es un indicador presente que sirve para poder tratar cada uno de los asuntos particulares de cada municipio; por tanto, de acuerdo con sus características, que pueden ser: grado de

desarrollo básico a nivel municipal, población económicamente activa, grado de urbanización, entre otros, debe contar con una organización programática.

TRATAMIENTO JURÍDICO HOMOGÉNEO PARA LA REALIDAD MUNICIPAL

Cuando hablamos de municipio, nos referimos a una de las instituciones más relevantes para el manejo y distribución del poder, hemos de mencionar que, partiendo de una visión jurista, el municipio está integrado por tres elementos a saber, el territorio, la población y el gobierno (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2010). Asimismo, el municipio está constituido por localidades que forman los hogares de las familias asentadas sobre un territorio cuyos límites se hallan dentro del marco jurídico; a éstas se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular, a la vez que ellas mismas son reconocidas por el Estado, basándose en su organización política y administrativa. Esta definición contempla todos los elementos ya mencionados, y retoma la figura del regulador que limita las acciones que están permitidas, pues, en este caso, se trata de la ley suprema (Ramírez, 2012).

Ahora, retomando la idea de que el municipio es el espacio en donde la ciudadanía entra en contacto directo con las autoridades, este nivel de gobierno ha de ser el destinatario de la descentralización político-administrativa y de la gestión de los servicios públicos, en su desempeño tanto jurídico como teórico (Ziccardi, 2003).

Para entender el panorama municipal jurídico, debemos remitirnos a nuestra Carta Magna, la cual otorga, en su artículo 115 constitucional, a los municipios, la facultad para proporcionar los servicios de cobertura básica a las comunidades, pero para que esto se lograra debió atravesar diversas reformas, desde su promulgación original, en la Constitución de 1917.

En un esfuerzo por replantear y retomar los buenos propósitos del constituyente de Querétaro en 1917, destacaremos la incapacidad del momento para revestir al municipio de las facultades y atribuciones que tuvieran como fin lograr un verdadero desarrollo, además de la autonomía. Esto derivó en que, con el tiempo, debido a la falta de competencia, voluntad política y/o recursos económicos, los municipios se conservaran en la indefinición y se convirtieran en subordinados de los gobiernos estatales, los que, a su vez, lo eran del poder central (federal) (Ramírez, 2012).

Según Ramírez (2012), pese a las reformas realizadas, entre los años de 1917 y 1977, al artículo 115 constitucional –específicamente siete–, no se lograron reformas sustantivas en la vida municipal; el fuerte predominio centralista continuó sometiendo, por años, a los ayuntamientos. Posteriormente, el 3 de febrero de 1983, se puso en vigor la reforma a dicho artículo, la cual contemplaba la devolución al municipio de algunas de sus funciones anteriores, que ya había ejercido de forma explícita o convencional. Esta reforma provocó la alarma, generando una conmoción en el municipio mexicano, quien pasó de su aparente letargo a ser responsable de una impresionante vida pública que le pertenecía.

A partir de ella, el municipio adquirió no sólo responsabilidades, sino también nuevos elementos que le sirvieron para reestructurarse como forma de gobierno directa y tendiente a la autonomía. Por su parte, los gobiernos locales reconocieron los servicios públicos que, de acuerdo con sus finanzas y tecnologías, estarían bajo su custodia, algunos de los cuales son: alumbrado público, agua potable, servicio de alcantarillado, limpieza de los espacios públicos; infraestructura de mercados, panteones; mejora de calles; garantía de seguridad pública; libre tránsito y recreación a través de parques y jardines (Salazar, 2009; Ramírez, 2012). Cabe exponer que el estado de indefensión jurídica fue superado, gracias a que los gobiernos locales, actualmente, disfrutan del derecho de audiencia, el cual le da la facultad de protegerse mediante la defensa; al mismo tiempo, dado el caso de que sus derechos sean violentados por alguno de los otros órdenes de gobierno, les otorga la posibilidad de interponer ante las instancias correspondientes, controversias constitucionales. Así también, se generó la permisibilidad entre los ayuntamientos, para que éstos pudieran asociarse y brindarse, entre ellos, servicios públicos, asunto que, en un inicio, correspondía a los gobiernos estatales, quienes los conducían y autorizaban.

Luego, según Ramírez (2012), a causa de la reforma se amplió la capacidad financiera, con el fin de lograr los nuevos compromisos de los ayuntamientos y se incluyó, en sus capacidades, la autorregulación. En este tenor, el ámbito local es considerado un orden de gobierno libre para gestionar su hacienda y los ingresos aprobados por la ley.

Posteriormente, en junio de 1999, tuvo lugar otra reforma al Art. 115 constitucional. Ésta modificó algunos elementos importantes. El de carácter más trascendente fue el que reconoció al ayuntamiento con la capacidad de gobernar y no sólo de administrar como hasta el momento se estipulaba (Salazar, 2009). Esta

reforma subraya el peso que tiene el hecho de que el gobierno sea el encargado de revestir al municipio, a partir de ese año, lo que había sido ignorado en todo el tiempo transcurrido desde la Independencia, y mostraba claramente la exageración, el exceso y mal empleo del centralismo político-administrativo mexicano.

En lo tocante a la administración del patrimonio municipal, los únicos acreditados para decidir son los ayuntamientos, incluso cuando estas decisiones comprometan al ayuntamiento más allá del periodo vigente. En cuanto a la cuestión de los servicios públicos, queda anulada la concurrencia para su prestación, convirtiéndola en función perteneciente únicamente al municipio. Esta reforma también otorga protección al municipio, en tanto que se trata de una institución. Simultáneamente se elaboran leyes estatales en materia municipal, que limitan el dominio de los ayuntamientos a fin de no permitir que las rivalidades aumenten. No obstante que la autonomía fiscal es puesta a un lado, se añade el derecho de iniciativa de los municipios con el propósito de que propongan en la legislatura todos los elementos de sus contribuciones fiscales (Ramírez, 2012).

En este contexto, podemos aseverar que el resultado del artículo 115 constitucional puede enunciarse de la siguiente forma: “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”. Esta cuestión le da más autonomía a la vida municipal, pues le reconoce al municipio, a través del ayuntamiento, la facultad de gobernar, yendo más allá del simple hecho de administrar, estableciendo una relación con los otros órdenes de gobierno (federal y estatal).

Bajo esta perspectiva, el artículo 115 constitucional nos da una clara visión sobre la dura tarea que conlleva al desarrollo. Contemplando las 12 reformas que ha tenido, hasta el año 2008, en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, acentúa el proceso interno de la vida municipal, el cual se muestra excesivamente parsimonioso en algunas cuestiones, pues su mismo tratamiento es parte del quehacer pendiente.

A pesar de que su transformación no se confina a los temas hasta aquí tratados, éstos son los que más impactan la vida local. Actualmente, como en la reforma de 1983, se acrecientan los foros de decisión municipal y, sin embargo, la discusión que va en torno a materias como la fiscal, sigue sin tomarse en cuenta.

Las reformas constitucionales representan una amplia gama de sucesos que reavivan la gestión municipal, sin embargo, aún existen varios rubros que requieren de mayores cambios que modifiquen el régimen legislativo. Uno de éstos, que requiere mandos y una sociedad con superiores formas de gestión y desarrollo es el que toca a la participación ciudadana, con el fin de que ésta permita al gobierno municipal encaminarse a la modernidad.

MÉTODO

El proceso de investigación implica el uso de diversos métodos y técnicas, de acuerdo con la ciencia particular de la que se trata, y de las características concretas del objeto a analizar. Por lo tanto, este capítulo, cuyo propósito es describir y analizar el proceso que se lleva a cabo en el ámbito municipal del Estado de México, tiene como fin demostrar la heterogeneidad necesaria en el tratamiento distintivo de los diferentes municipios.

Para que lo anterior ocurra, es necesario fragmentar el todo en partes mínimas, incluyendo en el proceso, a la información disponible, es decir, el desarrollo se realizará mediante el análisis de todos los componentes, buscando un acercamiento con lo inexacto y lo concreto, así como con las relaciones que albergan los diferentes elementos. Sólo de este modo es posible acceder a lo abstracto, lo que nos ayudará a interpretarlo y formular juicios sobre el camino del cambio institucional, respaldando la idea con evidencias. Hasta aquí, hemos estado hablando del método analítico-sintético. Asimismo, para esta investigación se realizó un análisis holístico, con la finalidad de conocer y comprender, en su totalidad, al conjunto de fenómenos y procesos que conforman nuestro objeto de estudio.

Partiendo de la síntesis, se reconstruyeron las visiones que enriquecieron el trabajo, con el propósito de establecer valiosas generalidades, relacionadas con los supuestos que sirven de guía para esta investigación.

Finalmente, destacamos que el presente estudio tiene el carácter analítico-descriptivo y que, en él, predominan las técnicas de análisis documental y bibliográfico.

RESULTADOS-DISCUSIÓN

En una investigación como esta, los resultados que se buscan se encuentran directamente vinculados con la presentación de una visión contemporánea del tratamiento que se le da al municipio en México, concretamente, de su realidad e importancia en el Estado de México. A lo largo de la investigación, se buscó plantear la problemática que lo caracteriza y se han vuelto inherentes a la hora de su concepción, sobre todo porque estamos hablando de la entidad que es considerada como la más compleja, poblada y estratégica en todo el país y que, no obstante, afronta problemas que también caracterizan a los municipios de las otras 31 entidades.

En este tenor, podemos enunciar algunos factores que afectan el panorama municipal: la pervivencia de la visión política, que concibe al poder como un triunfo, un obsequio de amistad o compadrazgo, de los que integran mandos medios y superiores; en la misma línea, ubicamos la baja calidad en los servicios públicos que los servidores proporcionan; aunado a esto, es clara la fuerte dependencia financiera de las instituciones federales, dadas las limitadas potestades fiscales; sin olvidar las escasas facultades con las que cuenta en asuntos de mayor relevancia, tales como la salud, la educación, el desarrollo rural, entre otros; producto del abandono al que ha sido relegado el municipio y sus instituciones a lo largo de todo el país, en el México que siguió a la independencia, marcándolo de limitaciones técnicas y financieras, por mencionar algunas.

A lo anterior se añade el hecho de que los municipios mexiquenses son, prácticamente, incapaces de captar y disfrutar las ventajas y oportunidades que ofrece la llamada Cooperación Oficial Descentralizada, relacionada con la probabilidad de crecimiento, vinculación, cooperación, hermandad, entre otras opciones, a escala mundial, o bien, la poca aptitud de nuestro municipio para participar en numerosos proyectos y lograr el acceso a nuevos recursos que otorga el gobierno federal y otras instituciones, tales como fundaciones del plano nacional e internacional; todo lo anterior, a causa de la escasa capacidad del municipio para planear, implementar y evaluar los proyectos.

Otro resultado obtenido reside en fomentar la discusión y el análisis acerca de las tendencias nacionales y mundiales, que aquejan y golpean a los gobiernos locales, y que lo impactarán, en mayor o menor medida, en diferentes plazos. En este sentido, nos referimos a la adhesión de organizaciones de todo tipo para el cuidado de los asuntos

públicos, la actividad dinámica y protagónica de la sociedad civil, la competitividad en los niveles nacional e internacional, el ascenso de figuras gubernamentales y no gubernamentales, en la concepción, elaboración, aplicación y análisis de políticas públicas, el aumento de la capacidad de organización de la sociedad civil, lo que exigirá al gobierno local una mejor idoneidad a la hora de responder acerca del desarrollo y sofisticación de la manera de intervenir del crimen organizado en la labor gubernamental local, esto es, aumento de las participaciones a nivel nacional, etcétera.

No se puede seguir postergando el necesario y apremiante fortalecimiento del debate, la discusión y el análisis, sobre la situación actual y las expectativas del municipio en el Estado de México, pues éstas resultan un recurso necesario para explicar y reanimar la forma de actuar dentro del ámbito político y en el de acción, en los 125 municipios que forman la entidad.

Geográficamente, el Estado de México está situado en la zona central del país, lo que le proporciona una posición estratégica de muchísima relevancia, a la vez que lo enfrenta a problemas sumamente complejos. Asimismo, dado que en el territorio se desarrollan dos zonas metropolitanas, entre las cuales se encuentra la quinta más grande en la escala mundial, es claramente visible el conjunto de amenazas y desafíos que debe asumir y resolver.

La diversidad es otra característica propia de los municipios de la entidad, que pone en evidencia el alto contraste que existe entre ellos. Se manifiesta, por un lado, en los municipios con un alto grado de urbanización y en un proceso de metropolización; y por otro, en los municipios que tienen un alto grado de marginación, particularmente, ubicados en el sur de la entidad.

Por todo lo anterior, la normatividad que rija la vida municipal en México, debe ser concebida de acuerdo con las necesidades y demandas de la realidad en la que se desenvuelve. Las municipalidades de México han afrontado su oportuna responsabilidad, a fin de encontrar un lugar en las diversas funciones que lo involucran. No obstante, existe una alta dependencia a hechos que no le corresponden, pero que lo afectan. Por ejemplo, el municipio ha establecido una relación de dependencia con el congreso estatal, y sólo a través de ésta puede avanzar y decidir en los asuntos de normatividad. Por tanto, resulta necesario que los municipios actualicen y optimicen la reglamentación por parte de los ayuntamientos; incluso cuando no se tenga la capacidad técnica para realizar esto, han de buscarse apoyos y coordinación con otras áreas del gobierno.

Finalmente, reconocemos como tarea fundamental la elaboración de un reglamento con características heterogéneas, que sirva a los municipios para solventar sus problemas de orden institucional y administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar V., L. F. (1984). “Estado, régimen y sistema político (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State)”, en E. Vega, J., *Teoría y política en América Latina*, CIDE, México.
- Boisier, S. (2001). “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?”, en O. Madoery, y A. Vázquez Barquero, (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Coraggio, J. L. (2006). “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo rural?”; en Rofman, A. y Villar, A. (Comp.) *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Espacio*, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina.
- García S., M. I. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*, Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Salamanca.
- Moreno E., R. et al. (1993). *Origen y evolución del municipio en el Estado de México. Obra conmemorativa del encuentro de dos mundos*. Gobierno del Estado de México.
- Ramírez G., K. R. (2012). Homogeneidad del municipio en México. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct - 2 nov 2012.
- Salazar M., (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*. 3a ed. IAPEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, México.
- Ziccardi, A. (2003). *El federalismo y las regiones una perspectiva municipal*. México.

MESOGRAFÍA

Coneval (2012). Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>
Consultado el 25 de agosto de 2012.

Consejo Estatal de Población (COESPO) (2009). Disponible en <http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/index.htm?ssSourceNodeId=2743&ssSourceSiteId=coespo>

Diccionario Larousse. (1995: 549)

Gobierno del Estado de México. [en línea], <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/index.htm> consultado el 22 de junio de 2012.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR) (2010) [en línea], http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Municipio_Mexicano.pdf, consultado el 20 de junio de 2012.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo 2010. [en línea], <http://www.inegi.org.mx/>, (Consultado el 20 de junio de 2012).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, <http://www.inafed.gob.mx>, Consultado el 22 de junio de 2012).

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española - Vigésima Segunda Edición [en línea], <http://Lema.Rae.Es/Drae/?Val=Homogeneidad>, Consultado el 2 de julio de 2012).

Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) <http://www.snim.rami.gob.mx/>, consultado el 22 de junio de 2012.

LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan de Desarrollo del Estado de México (2011-2017).

LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

*Julián Salazar-Medina**

RESUMEN

En el desarrollo de la nación, la institución municipal ha estado sometida a procesos de cambio, tanto de sus elementos como de sus atribuciones, asimismo, sus principales funciones establecidas en el artículo 115 de la Constitución de 1917 se han tenido que adecuar a las distintas demandas ciudadanas, las cuales cada década se han acrecentado.

Los servicios públicos representan uno de los principales temas de discusión en la actualidad, surgiendo las siguientes preguntas, ¿cuál es la trascendencia e implicaciones de la prestación de los servicios públicos municipales?, ¿cuáles son sus principales características y formas de prestación?, ¿qué debilidades y problemáticas encontramos en los mismos?, ¿cómo podemos hacer más eficiente y efectiva la consecución de éstos?, estas interrogantes tratan de ser resueltas en el presente trabajo.

En un primer momento se toca lo referente a la conceptualización y origen del término servicios públicos, examinando la heterogeneidad de ideas que componen al mismo, dando cuenta que éstos responden esencialmente a necesidades colectivas, posteriormente se habla de sus características, criterios y principios básicos, así como también de la clasificación existente.

Inicialmente, el análisis se enfoca al caso particular de los servicios públicos municipales, revisando el marco jurídico al que están sujetos y las principales actividades que deben desarrollarse, con estas bases se hace una revisión del papel que deben desempeñar los municipios urbanos y metropolitanos, debido a que éstos representan uno de los principales lugares de acción y desarrollo en el presente

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: juliansalazarmedina@hotmail.com

siglo, subsecuentemente se establecen una serie de propuestas y medidas que pueden considerarse, las cuales de manera objetiva se basan en la intermunicipalidad, finalmente el trabajo culmina con una serie de conclusiones que dan pauta a soluciones propositivas sobre el tema en cuestión.

Los servicios públicos municipales en el nuevo siglo

El municipio se encuentra entre las instituciones políticas, sociales y jurídicas que poseen mayor importancia dentro de nuestro país, se le ha considerado el gobierno más próximo a la gente, la base de la organización territorial y administrativa de la nación, la plataforma de la democracia y vínculo comunitario de la sociedad, el mismo puede definirse como la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes, a través de órganos políticos propios.

En el anterior concepto notamos que el estudio del mismo puede abordar innumerables temáticas, que no sólo van desde lo político o administrativo, sino que por el contrario se analizan temas de toda índole y trascendencia, muestra de ello es la variedad de cuestiones que aborda la presente obra, sin embargo en el particular caso de nuestro escrito nos referiremos al caso de los servicios públicos municipales.

Al hablar de los servicios públicos municipales nos encontramos ante un tema realmente rico, cuya vigencia está garantizada, ya que al ser la sociedad un ente cambiante la administración municipal se ve obligada a adecuarse a las transformaciones que ha traído consigo el nuevo siglo, por lo que los servicios públicos representan una actividad que debe ser moldeada de acuerdo con las necesidades y características que la población demanda.

Considerando el objetivo del presente capítulo el cual se centra en analizar el importante papel de los servicios públicos en la actualidad y reconociendo que los municipios se desenvuelven en un escenario repleto de interacción con otras entidades y ámbitos de gobierno, así como en una población que exige eficacia y eficiencia en la resolución de sus demandadas y necesidades, por lo tanto nos proponemos desarrollar esta premisa contemplando en un primer momento el concepto, características, clasificación y formas de prestar los servicios públicos, para posteriormente argumentar cuáles son los puntos clave en los que se debe enfocar el municipio para un adecuado funcionamiento y prestación de éstos.

Los servicios públicos municipales, concepto, alcances y restos

La institución municipal surge como resultado de innumerables procesos históricos, fue precisamente el 22 de abril de 1519 cuando ésta nace al establecerse el primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz, con esto prácticamente se dio inicio a la evolución y desarrollo de lo que hoy llamamos municipio. Pasaron los años hasta llegar a la época colonial, en la misma la administración se había desarrollado en gran manera, existía una asignación de puestos ordenada habiendo municipios de indígenas como de españoles, las formas de tributación estaban demarcadas y en general se gozaba de una aceptación por parte de la población, tal fue su importancia que llegó a ser la plataforma por la cual se impulsaría y originaría la idea de independencia, no obstante no fue sino hasta 1917 que se llegó a la cúspide de la evolución municipal ya que al fin se le otorgó la importancia que ameritaba, quedando establecida en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

A lo largo de cada siglo y etapa histórica, derivado de la naturaleza del municipio, la asociación de vecindad por la cual los hombres se circunscriben a un espacio y territorio determinado se fue fortaleciendo, originando un interés comunal e individual, mismo que trata de satisfacer una necesidad, esta última la podemos entender como “un conjunto de elementos que el ser humano requiere individual y socialmente para su reproducción como tal y para mejorar su bienestar” (BANOBRA, 1997: 4), buscando como producto fundamental hallar un nivel óptimo de vida, no obstante para que éstas puedan ser asimiladas en el ámbito gubernamental y administrativo, es necesario que las necesidades sean compartidas por varios individuos de manera homogénea, situados en una región y contando con condiciones similares. Es así que los gobiernos están obligados a responder ante las demandas que los habitantes tienen a nivel individual y colectivo, lo cual origina un alto grado de responsabilidad. En este tenor se presentan los servicios públicos como respuesta a las exigencias preminentemente colectivas, mismas que son de diversos tipos y trascendencia.

En general no existe una definición ni una descripción única y hegemónica sobre los servicios públicos, la conceptualización del mismo depende del enfoque que se le imprima, así como también del campo de estudio desde el que se le analice, en dicha tarea han participado un gran número de autores formulando varias ideas, habiendo pequeñas variaciones entre una y otra por lo que podemos identificar cuatro vertientes en la formulación del concepto, según Fernández Ruiz tenemos:

- a) Teoría por León Duguit, que considera al servicio público como toda actividad que debe ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes.
- b) Teoría formulada por Gastón Jéze, conforme a la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la administración pública. Teoría promovida por Maurice Hauriou, que tiene al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública.
- c) Teorías que conceden escasa o ninguna importancia a la noción de servicio público, entre las que figura la presentada por Henri Berthélemy (Fernández, 2002: 97).

Considerando estos ejemplos nos surge una pregunta clave ¿cómo asimilar el tema desde la administración pública?, la respuesta está basada esencialmente en las teorías que mencionamos en el párrafo anterior, si analizamos a éstas notamos la existencia de un vínculo entre el gobierno y la sociedad, en el cual la administración pública representa el mecanismo de interacción y comunicación entre ambos elementos, prestando los servicios en atención a demandas y necesidades existentes, por lo cual los mismos en esencia corresponde a una manifestación pura de la acción gubernamental.

Las distintas visiones han llevado a diferentes conceptualizaciones, a continuación enunciaremos una serie de ellas, mismas que nos ayudarán a comprender de mejor manera el tema, éstas son:

- El servicio público constituye una actividad técnica regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural (Montaño, 1981: 64).
- El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública o autorizada a los particulares, creada para asegurar de manera permanente, regular y continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad de interés general, sujeta a un régimen de derecho público (Serra, 1982: 107).
- El servicio público puede definirse como la actividad estatal, o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público (Canasi, 1984: 20).
- Los servicios públicos constituyen un espacio de actuación pública, donde el gobierno asume la obligación de asegurar a la sociedad una serie de satisfactores, sin ser necesariamente el agente de prestación directa (Mejía, 2002: 28).

- El servicio público es una actividad técnica que puede presentarse de forma directa e indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin propósitos de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas. Está sujeta a un régimen especial de derecho público (Salazar, 2009: 179).

Como mencionamos no hay un concepto que se posicione por encima de los otros, sino que cada uno complementa al anterior, la mención de varios de ellos enriquece la comprensión del tema de estudio, de igual manera al analizar las anteriores definiciones se abre el panorama de lo que entendemos por servicios públicos, con lo cual podemos identificar las principales características de éstos, los criterios que se deben contemplar, los principios básicos, entre otras cuestiones, ante tal panorama se presenta la necesidad de desarrollar lo relativo a dichos elementos, por lo que a continuación presentamos la explicación y composición de cada uno.

Características:

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

Criterios

- *Orgánico*: sustenta la creación de la organización responsable de cumplir con el cometido de la prestación del servicio público (unidad administrativa de servicios públicos).

- *Material*: produce un resultado concreto por la actividad de interés general que efectúa la administración pública al tener a su cargo la prestación del servicio.
- *Jurídico*: condiciona la existencia de un servicio público y la prestación, siempre y cuando la actividad correspondiente se lleve a cabo de acuerdo con un régimen jurídico especial (obligación constitucional de prestar ciertos servicios públicos y forma de prestarlos).
- *Técnico*: hace referencia al procedimiento específico que requiere la prestación del servicio público como un medio para satisfacer necesidades colectivas o generales (recursos técnicos por la especialización del servicio público).

Principios básicos

- *Generalidad*: establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos.
- *Uniformidad o igualdad*: significa que todos los habitantes reciben la prestación de un servicio en igualdad de condiciones.
- *Continuidad*: indica que la prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse; su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de las necesidades colectivas a través del tiempo.
- *Legalidad*: los servicios públicos se apoyan en un conjunto de normas contenidas en la ley respectiva.
- *Obligatoriedad*: se refiere al deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos, en tanto responsables política y administrativamente ante la comunidad.
- *Persistencia*: satisfacer tanto necesidades nuevas como necesidades que persisten en la mayoría de los habitantes de la población.
- *Equidad*: se lleva a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación; sin embargo, su mantenimiento requiere ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero o que cubran adecuadamente tales gastos en forma equitativa.
- *Adaptación*: la prestación correspondiente se adapta a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes.

Una vez mencionadas y delineadas cada una de las características, principios, criterios y elementos de los servicios públicos nos es posible entenderlos de una mejor manera, en este aspecto cabe señalar que los mismos no son exclusivos del municipio, ya que como hemos mencionado son una actividad técnica del gobierno, por lo tanto los podemos encontrar en el ámbito federal, estatal o municipal, en la cual incluso ha incursionado el sector privado complementando el trabajo gubernamental, al respecto de ello encontramos una clasificación más que corresponde al nivel de acción al que se remiten los servicios, por lo que pueden ser:

- *Generales*: son de alcance nacional por lo que su planeación, organización, prestación y control está a cargo del gobierno federal, esto siempre y cuando el país se rija bajo este sistema.
- *Regionales*: los servicios públicos regionales son los que se encuentran atribuidos a las entidades federativas, departamentos o provincias, según sea el caso.
- *Municipales*: corresponde a los servicios atribuidos al orden municipal, en el caso de México son todas aquellas actividades que no se encuentran encomendadas a los dos restantes ámbitos de gobierno, no obstante es necesario mencionar un último tipo de servicio en el cual pueden converger distintas esferas de acción, por lo que tenemos la siguiente categoría.
- *Coincidentes y coexistentes*: un servicio público coincidente refiere aquel en el cual el control está a cargo de dos o tres órdenes de gobierno. Por su parte los servicios coexistentes son los que en parte se asignan a la federación, a los estados y a los municipios.

En esencia, éstas son las categorías que podemos encontrar al respecto de la clasificación de los servicios públicos, como es sabido nuestro estudio se enfoca en el sector municipal por razones ya expuestas, no obstante lo mencionado hasta ahora funge como un análisis básico en el que se contemplan las nociones del tema general en cuestión.

Uno de los principios básicos en la prestación de los servicios públicos es el carácter de legalidad, en el cual se encuentran varias leyes, normas, reglamentos, o disposiciones de acuerdo con los órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, sin embargo la CPEUM es el primer ordenamiento al que nos debemos referir que es en ésta donde se asientan los principios y fundamentos para toda la federación.

Para el caso de los servicios públicos municipales es en el artículo 115 en donde se establecen los principales elementos de éstos, en el mismo encontramos las funciones y los aspectos particulares que están encomendados a dicho ámbito de gobierno, los cuales constituyen una obligación de éste hacia la sociedad. El mencionado artículo otorga la potestad al municipio para crear, transformar y prestar servicios públicos municipales y se integran por las siguientes facultades: la constitucional, la normativa, la administrativa y la coactiva (INAP, 1985).

La facultad constitucional hace referencia a la capacidad de los ayuntamientos para que además de establecer y prestar pueda organizar y modificar los servicios públicos municipales, por lo que los mismos se pueden adecuar a la realidad de cada localidad, asimismo otro punto importante es la capacidad de la no prestación de aquellos servicios cuya prioridad no se presenta en determinada entidad.

En cuanto a la facultad normativa, ésta hace referencia a la capacidad que tienen los municipios para elaborar los reglamentos reguladores de su gobierno, su organización y funcionamiento, respetando su autonomía y dando pie al establecimiento de la relación de los usuarios con el servicio. Por otro lado la facultad administrativa permite establecer y determinar la modalidad de la gestión de un servicio, respetando en todo momento el ordenamiento jurídico al cual está sujeto.

La coactividad hace referencia a la capacidad del ayuntamiento para imponer el uso obligatorio de elementos, cuando el contexto y la realidad así lo demanden.

Al considerar lo anterior estamos ante la posibilidad de entender a profundidad lo establecido en la CPEUM, textualmente es en el artículo 115, en el apartado tercero, que se encuentran estipulados los servicios que el municipio debe brindar, éste establece lo siguiente:

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública y tránsito...

Al analizar el artículo notamos la existencia de tareas, funciones y obligaciones que tiene encomendadas el municipio, las mismas son de carácter administrativo provenientes de demandas básicas de los ciudadanos, las cuales se presentan en la vida diaria de la población, su importancia se coloca en un punto estratégico en el proceso de toma de decisiones, convirtiéndose en una herramienta para dirigir la política local y en ocasiones regional, teniendo como prioridad que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico, es así que a continuación procederemos a delinear cada uno de los servicios para vislumbrar los alcances y retos que conlleva su prestación.

- a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales:* A este servicio corresponde la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, así como la potabilización de ésta, al igual que el tratamiento y disposición de las llamadas agua negras. En particular este servicio presenta grandes retos para su consecución como son la falta de líquido, el desperdicio del mismo, la inexistencia o poca capacidad de plantas tratadoras, así como el deterioro de las redes existentes, la situación de agudiza si tomamos en consideración que en promedio cada persona utiliza 1 240 m³ de agua al año (CONAGUA, 2008), que incluye el agua utilizada para producir todos los bienes y servicios que emplea, por otro lado la exigencia también se presenta en las viviendas que al año 2010 ascendían a un total de 28.6 millones de las cuales 88.7% cuentan con agua entubada y 89.1% con drenaje (INEGI, 2011); no obstante la permanencia del servicio no parece estar garantizada.
- b) *Alumbrado público:* consiste en la iluminación de cada una de las dependencias y áreas públicas que incluyen calles, avenidas, edificios, parques etc., de igual manera se contempla el mantenimiento de la red eléctrica, lo cual en la actualidad involucra la renovación de equipo obsoleto por otro de mejor calidad y duración, mismos que a su vez generan ahorro de energía y menor daño al ambiente, este servicio coexistente es un ejemplo claro de dicha tipología, ya que en éste es necesaria la participación del orden federal mediante la Comisión Federal de Electricidad y la comisión municipal correspondiente.
- c) *Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos:* corresponde al servicio público que favorece la salud de los habitantes a través de actividades que implican la limpieza y recolección de basura y residuos de calles, avenidas

y lugares públicos en general, el principal reto de este servicio se encuentra en lo relativo al tratamiento y disposición final de los residuos, en los últimos años la generación total de residuos sólidos municipales se incrementó, sin embargo los datos no cuentan con actualizaciones al día de hoy, no obstante tenemos que en particular habitantes de estados muy urbanizados como lo son Nuevo León, Estado de México, Baja California y el Distrito Federal generaron en promedio más de un kilo de residuos diarios por persona, en contraste con lo que generaron los habitantes de estados menos urbanizados como Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Zacatecas y Tlaxcala, cuya generación no rebasa los 700 gramos (SEMARNAT, 2012).

Al día de hoy los rellenos sanitarios corresponden al método de disposición más utilizado, hasta el 2001 no todas las ciudades contaban con este tipo de instalaciones operando en condiciones sanitarias adecuadas, para el 2012 dicha situación ha cambiado alcanzándose un total de 196 rellenos abarcando todos los estados del país (INEGI, 2012), no obstante la sobresaturación de los mismos ha puesto en tela de juicio la eficacia de éstos en particular en los municipios metropolitanos, por lo que el servicio público referido muestra graves problemas de cobertura, así como también en los mecanismos de acopio y reciclaje.

- d) *Mercados y centrales de abasto*: por medio de este servicio, la administración municipal proporciona lugares y establecimientos para la realización de actividades comerciales que favorecen el abastecimiento de víveres por parte de la población. Aunque dicho servicio no parece presentar mayor inconveniente para su consecución, es necesario tener un aparato administrativo adecuado, puesto que el encargado de dicha área tiene como principales funciones:
- Planear, dirigir y controlar las actividades relacionadas con los mercados públicos.
 - Definir el horario de actividades.
 - Elaborar, mantener y actualizar el padrón general de comerciantes.
 - Registrar las asociaciones de comerciantes
 - Vigilar que los comerciantes ejerzan su actividad con la debida autorización de los lugares, locales y horarios previamente señalados.
 - Agrupar los puestos y locales de conformidad con los giros comerciales (Salazar, 2009: 186).

En términos generales y de manera complementaria se debe buscar la promoción de competitividad y funcionalidad ya que con ello se favorece e impulsa la economía local.

- e) *Panteones*: este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para la disposición de cadáveres, mediante la venta o renta de derechos de predios, inhumaciones, exhumaciones y cremaciones. En teoría, este servicio debería ser rentable por las cuotas que se establecen, sin embargo las mismas son bajas, aunado a ello se ha presentado una saturación de los lugares dispuestos para los efectos mencionados, por lo que se necesita una reestructuración del servicio principalmente en los grandes municipios en los que la población y el número de defunciones es mayor.
- f) *Rastro*: consiste en la planeación, construcción, equipamiento, control, y operación de lugares destinados a la matanza de animales para consumo humano, procurando que la carne obtenida cuente con la calidad necesaria para ser ofrecida a la población, uno de los principales problemas que encontramos es la poca cobertura del servicio a nivel nacional, por lo que han proliferado los lugares clandestinos destinados a tales efectos.
- g) *Calles, parques, jardines y su equipamiento*: corresponde a un servicio que se encarga de las acciones encaminadas a la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como de los lugares de recreación con lo que se trata de ofrecer a la población áreas verdes para su esparcimiento. En general, este es un servicio público amplio por lo que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) recomienda dividirlo en dos apartados, teniendo entonces las siguientes dependencias administrativas:
 - Una oficina de calles o vías públicas.
 - Una oficina de parques y jardines.Al tener divididas las actividades lograremos mitigar los aspectos negativos del servicio, mismos que en general se presentan en el nivel de pavimentación de las calles y en el número de parques existentes, dicha situación se empeora debido al alto costo que implica la realización óptima de tales actividades, situación con la cual no pueden lidiar los municipios.
- h) *Seguridad pública y tránsito*: el mismo implica la vigilancia y aplicación de un buen gobierno, por lo que se busca brindar seguridad y protección a la población regulando el actuar público, dentro del mismo podemos destacar las siguientes funciones:

- Cuidar el buen orden y la tranquilidad pública.
- Vigilar la exacta ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno.
- Aprender a los delincuentes encontrados en flagrante delito y cuando lo dispongan las autoridades competentes.
- Preservar la seguridad de las personas, de sus bienes y la tranquilidad de éstas (Salazar, 2009: 189).

En la actualidad, el tema de seguridad es un punto delicado de tratar, esto debido a que la policía municipal no cumple con las expectativas que la población demanda, debilitando con ello la legitimidad de dicha institución.

Por otro lado, en lo relativo al servicio de tránsito, éste busca establecer un ordenamiento de las vialidades y calles de los municipios, esto a fin de que el traslado de la población se realice de forma óptima acortando distancias y ahorrando tiempo, no obstante la tarea se complica debido a la conurbación de los municipios y al alto número de vehículos que circulan entre las entidades, con lo cual no sólo se genera congestión vial, sino también se aumentan los niveles de contaminación.

Considerando lo establecido en el artículo 115, los anteriores servicios públicos son los que obligatoriamente debe prestar el municipio, no obstante la posibilidad de desempeñar un número mayor de ellos está presente en el inciso “i)” del mencionado artículo, en el que se decreta que se establecerán “Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera” (CPEUM, 2012). Atendiendo dicha disposición nos es posible encontrar algunos ejemplos como son los servicios públicos de:

- Transporte colectivo
- Bomberos
- Protección civil
- Salud
- Educación
- Registro civil, etcétera

Como mencionamos, cada uno de estos servicios pueden ser prestados de dos formas diferentes, ya sea directa o indirectamente, en la primera de ellas es la administración municipal la que se encarga totalmente de la planeación, organización, ejecución y control de determinado servicio público, por otro lado en la forma de prestación

indirecta el municipio otorga parcialmente la operación de los mismos a una organización ajena a la administración central, por lo que podemos encontrar los siguientes mecanismos:

- *Concesión*: se presenta cuando se concede a un particular, sea persona física o moral, el manejo o prestación de un servicio público de manera total o parcial, habiendo para ello un contrato de por medio. La administración se beneficia de este mecanismo al desprenderse de los gastos que implican la actividad concesionada.
- *Convenios intergubernamentales*: los mismos se encuentran demarcados en la fracción VII del artículo 116 de la CPEUM, mediante éstos la prestación de un servicio público recae en dos ámbitos de gobierno aminorando la carga económica y administrativa. En particular, se debe prestar atención a este aspecto ya que representa uno de los principales mecanismos que en la actualidad deben ser explotados, no obstante será posteriormente cuando ahondemos en este tema.
- *Organismos descentralizados*: es resultado de la figura de la descentralización, mediante la cual se crean dependencias que se desempeñan de forma paralela a la administración central, por lo cual se goza de autonomía orgánica y técnica, sin embargo se encuentran sujetos al financiamiento del ayuntamiento, un ejemplo del tema referente a los servicios públicos son los organismos descentralizados de agua potable.
- *Empresas paramunicipales*: son creadas por acuerdos del cabildo mediante las cuales se presta un servicio público habiendo inversión de capital privado, social y gubernamental, por lo que éstas tienen autonomía jurídica y financiera.
- *Fideicomiso*: en palabras llanas tenemos que éste “consiste en colocar un monto determinado de recursos financieros en una institución... la que se encargará de administrarlos para generar excedentes, los cuales se destinarán a la prestación de un determinado servicio” (Mejía, 2012: 40).

Con lo expuesto a lo largo de este apartado logramos vislumbrar y comprender el concepto de servicio público, los alcances que los mismos tienen, así como los retos que su prestación conlleva, a continuación nos enfocaremos a establecer una serie de propuestas y medidas que los municipios pueden considerar para desempeñar sus funciones en el presente siglo.

Lineamientos y estrategias para el mejoramiento de los servicios públicos municipales

Antes de comenzar directamente con nuestras propuestas es necesario delinear cómo se encuentra el panorama actual del municipio mexicano, en primer lugar tenemos que el número total de ellos asciende a 2 441 municipios al año 2012 según datos del INEGI, siendo Oaxaca el estado con más municipios alcanzando un total de 570, le siguen Puebla con 212 y Veracruz con 210; por su parte Baja California Norte y Baja California Sur cuentan sólo con cinco cada uno.

La situación de los municipios se vuelve más interesante si consideramos que esas 2 441 entidades son totalmente heterogéneas, pudiendo ser éstas urbanas o rurales. (De acuerdo con el INEGI, una población se considera rural cuando tiene menos de 2 500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2 500 personas), según datos censales en 1950, poco menos de 43% de la población en México vivía en localidades urbanas, en 1990 era de 71% y para 2010 esta cifra aumentó a casi 78%. Por otro lado, el porcentaje de personas que habitan en comunidades rurales ha disminuido, en 1950 representaba poco más de 57% del total de la población del país; en 1990 era 29% y para 2010 esta cifra disminuyó hasta ubicarse en 22% (INEGI, 2012).

Atendiendo a lo dicho y considerando una de las principales tendencias que se tienen a nivel mundial se nos presenta el proceso de metropolización por el cual los municipios se agrupan en las llamadas zonas metropolitanas, éstas pueden ser definidas como:

Un conjunto de municipios contiguos donde se localiza una ciudad principal, generalmente denominada “ciudad central”, cuya área urbana, funciones y actividades trascienden los límites territoriales del municipio que originalmente la contenía e incorpora a otros municipios vecinos, con los que forma un ámbito urbano altamente integrado física y funcionalmente (Secretaría de Desarrollo Social, INEGI *et al.*, 2007).

En 2005 se identificaron 56 zonas metropolitanas, cuya población, 57.9 millones de personas, representaban 56% de la población total del país (Secretaría de Desarrollo Social, INEGI *et al.*, 2005). Considerando tal panorama tenemos que los municipios con carácter urbano y los enfrascados en las zonas metropolitanas representan un punto clave de desarrollo, por lo que la prestación de los servicios públicos en ellos debe ser una prioridad para cualquier gobierno municipal, debido a los siguientes motivos:

- La principal justificación que nos lleva a realizar tal aseveración se sustenta en un elemento cuantitativo, ya que la población que alberga este tipo de municipios representa más de la mitad del total que tiene el país, dando por resultado que en estas localidades exista un mayor número de ciudadanos que exige la satisfacción de sus necesidades, haciendo necesaria una administración municipal más eficiente.
- La conurbación en las zonas metropolitanas provoca que la población se encuentre en constante tránsito y traslado entre municipios, por lo que la demanda que tiene la ciudadanía por ciertos servicios se presenta aun cuando ésta no se encuentre en su lugar de origen.
- Una última razón de nuestra posición deriva del hecho de que las metrópolis representan un punto de desarrollo en todos los ámbitos posibles, por lo mismo consideramos que se debe seguir esta línea en lo respectivo a los servicios públicos municipales, innovando en estas zonas cuya dinámica social genera alteraciones al sistema administrativo y político de uno o varios municipios.

Por otro lado, Alfonso Iracheta establece algunos elementos que dotan de importancia a las zonas metropolitanas, con lo cual se complementa nuestra justificación, por lo que debemos considerar lo siguiente:

- Las zonas metropolitanas son unidades socioespaciales y no conjuntos independientes de áreas urbanizadas y de jurisdicciones político-administrativas.
- En los procesos de planeación, administración y gobierno, se debe considerar a la metrópoli como una “totalidad” conformada por múltiples elementos (cada uno puede ser visto igualmente como una totalidad) interrelacionados entre sí con diferentes grados de intensidad.
- La metrópoli representa un grado avanzado y complejo de urbanización que difiere del resto de localidades urbanas.
- La metrópoli expresa la oportunidad de avanzar más rápidamente en el desarrollo social y económico, al contar con elementos para la generación de externalidades positivas derivadas de la propia concentración y las capacidades que genera, lo que depende directamente de la capacidad de su sociedad para definir y ejecutar un proyecto integrado en el largo plazo (Iracheta, 2009: 46-48).

Por estas razones consideramos que debe prestar atención especial a los municipios urbanos y metropolitanos, los cuales en estos primeros años del nuevo siglo determinarán qué rumbo tomará el progreso de la nación, así como la modernización administrativa, ya que como establece Pichardo Pagaza “toda administración local es hoy administración urbana. La vida urbana es por naturaleza más compleja que la vida rural, por lo tanto los administradores locales se sienten obligados a echar mano de técnicas avanzadas para atender las demandas crecientes de sus ciudadanos” (Pichardo, 2004: 372).

Tomando como eje lo urbano y metropolitano, los servicios públicos encuentran un nuevo campo de acción altamente estructurado, con esto no queremos decir que el resto de las localidades incluyendo a los municipios rurales, así como también los que se encuentran fuera de las metrópolis carezcan de importancia alguna, por el contrario reconocemos que los mismos juegan un papel importante en la dinámica multicultural, política y económica que posee el país, no obstante nuestro estudio pondera el análisis en las zonas descritas.

Continuando con lo concerniente a los servicios públicos municipales en el apartado anterior dimos cuenta de algunas deficiencias que cada uno de éstos presenta en su actuar, mismas que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- Los recursos económicos, humanos y técnicos son deficientes.
- La calidad de los servicios es muy cuestionable.
- La cobertura total no está garantizada.
- Por último y como punto realmente importante debemos considerar el fuerte impacto ambiental que se está ocasionando.

Sin duda, cada una de estas problemáticas representa un reto que en la actualidad la administración municipal debe afrontar, por lo que la respuesta a tal disyuntiva está abierta a varios planteamientos, los nuestros están enfocados principalmente a las relaciones intermunicipales, ya que consideramos que éstas han sido explotadas de forma insuficiente. Con anterioridad describimos que los servicios públicos podían ser prestados de forma directa o indirecta, precisamente en el segundo tipo estaba delineada la posibilidad de emprender convenios entre distintos ámbitos de gobierno, a esto se le denomina intermunicipalidad que representa una acción mediante la cual dos o más municipios se asocian para llevar a cabo una acción sin importar de qué tipo sea, este enfoque administrativo conlleva las siguientes ventajas que le brindan su importancia y trascendencia como son:

- Se aumenta la eficacia y eficiencia en el desempeño de las obligaciones de los municipios debido a que se cuenta con mayores recursos económicos, humanos y materiales.
- La asociación de municipios promueve una mayor participación de varios actores tanto institucionales, como humanos, consolidando la autonomía que poseen.
- Se propicia una mejor descentralización del gobierno federal, tanto de la administración como de la política.
- Se favorece un crecimiento regional en el cual varios municipios se ven beneficiados.
- La cooperación intermunicipal puede ayudar a los municipios a obtener beneficios económicos derivado del cumplimiento de sus labores, esto mediante la implantación de programas que propicien el desarrollo social y el empleo, propiciando con ello una economía más activa que se sostenga a sí misma.

Por las razones anteriores consideramos que el municipio debe prestar los servicios públicos de manera conjunta con otras localidades, mitigando con ello las problemáticas que tiene cada uno de éstos, emprendiendo algunas de las siguientes actividades.

Para el caso del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales: la intermunicipalidad se presenta básicamente en lo relativo al tratamiento y disposición de aguas residuales, ya que con la participación de varias entidades se promueve la creación estratégica de plantas tratadoras de este vital líquido, impulsando con ello la participación económica de varias entidades, reduciendo costos y a su vez se crea una cultura del reuso.

En lo referente al alumbrado público tenemos que este servicio se ve beneficiado en el nivel de cobertura que se alcanza, ya que con la conurbación de las localidades se desdibujan los límites territoriales haciendo necesario que se brinde alumbrado sin distinción alguna, por lo que la conjunción de actividades genera la creación de una mejor infraestructura, la utilización estandarizada de equipo y obliga a la Comisión Federal de Electricidad a cubrir una región determinada.

Por otro lado, la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos representa otro punto focal, ya que dicha actividad presenta graves dificultades en su realización debido a los altos índices de residuos que se generan en las urbes metropolitanas, ante tales circunstancias los municipios pueden generar convenios

con el fin de crear un mayor número de plantas tratadoras de residuos, mismas que deben contar con la infraestructura necesaria para lograr un reciclaje óptimo, dichas plantas deben ser operadas con financiamiento de las entidades involucradas e incluso se puede contar con la participación de agentes externos, ya sea para la recolección o el tratamiento de la basura.

En lo concerniente a los mercados y centrales de abasto éstos se pueden ver beneficiados por los convenios básicamente en la infraestructura de los mismos, ya que con la participación de varios agentes se puede promover el mejoramiento de instalaciones y el crecimiento de éstas, a su vez se fortalece la actividad económica de la región, se generan empleos y se establecen las bases para el desarrollo.

El servicio de panteones quizá sea uno de los temas en los cuales sea mayormente necesaria la participación de varios actores públicos, los mismos deben procurar establecer un número mayor de lugares destinados a dicho servicio, ubicándolos en zonas estratégicas en las cuales la población de varios municipios se vea favorecida, asimismo es necesario establecer cuotas razonables que permitan el autofinanciamiento de dicho servicio, con lo cual las administraciones locales lograrán generar ahorros considerables. Se pueden realizar acciones similares en el caso de los rastros, en éstos los convenios intermunicipales nos pueden llevar a crear rastros regionales, mismos que en teoría, al contar con un mayor financiamiento proveniente de varios municipios, lograrían contar con equipo y personal adecuados, optimización, procesos y técnicas que mejoren la calidad del servicio y el producto.

El servicio de calles, parques y jardines, y su equipamiento, puede afrontarse desde dos puntos: a) en lo relativo a la pavimentación y al cuidado de avenidas, calles y vialidades tenemos que dicha acción conlleva la utilización de una gran cantidad de recursos económicos, situación que en ocasiones frena la consecución de tal servicio, no obstante la unión de municipios favorece que se abarquen una importante cantidad de avenidas que en ocasiones son tan extensas que abarcan dos o más municipios, por lo tanto el cuidado de las mismas es responsabilidad de los involucrados; b) por otro lado, en lo inherente a los parques y jardines éstos no deben verse sólo como espacios de interacción y recreación, sino también pueden ser lugares en los que se fomente la idea de sustentabilidad ambiental, en este tenor pueden crearse parques intermunicipales que ayuden a mitigar los efectos de la contaminación.

La seguridad pública y de tránsito pueden prestarse de forma conjunta generando una mayor eficiencia y eficacia, ya que al coordinarse las policías municipales, el

ámbito de acción de éstas es mayor, pudiendo tener injerencia aun cuando no se encuentre en su municipio de origen.

Con base en lo dicho hasta ahora nos encontramos ante numerosas propuestas que son emprendidas desde el enfoque intermunicipal, no obstante éstas no son llevadas a la práctica en la mayoría de las zonas metropolitanas del país, ante tal situación el papel que desempeñan el sector social y privado es esencial. Si bien en primer lugar la administración municipal es la encargada de satisfacer las necesidades colectivas que están presentes en la vida diaria de la población se necesita una participación y disposición de la comunidad, expresada fundamentalmente en los comités ciudadanos que fungirán como mediadores entre el gobierno y la población, generando mecanismo de evaluación y control de las políticas intermunicipales que involucren los servicios públicos.

En segundo término se debe buscar la participación del sector privado, tal acción sería complementaria a la coordinación de los municipios, como en el caso del servicio público de limpia, en este proceso el capital dispuesto podría ser utilizado para contratar una empresa particular que opere y lleve a cabo determinada actividad. Una segunda opción representa la posibilidad de que una empresa se haga cargo de un servicio sin que los municipios se involucren directamente, en este caso el particular generaría ganancias por el cobro del servicio como pueden ser los panteones, rastros y la recolección de basura, asimismo las administraciones municipales tendrían la función de control y evaluación externa.

Podemos notar que en general, con las medidas propuestas en el párrafo anterior, no se privatizan como tal los servicios públicos, sino solamente se hace uso de agentes externos que mitigarán las dificultades que presentan las administraciones en la satisfacción de las necesidades de la población.

Aun cuando la intermunicipalidad representa el principal medio de acción que proponemos para ser llevado a cabo en las zonas metropolitanas, no debemos dejar de lado el papel que el sector privado puede desempeñar, así como también la importancia que posee la participación de la población. En el siguiente cuadro mostramos los tres ejes que deben ser tomados en consideración para generar una intermunicipalidad efectiva.

Finalmente, podemos vislumbrar varias medidas que pueden ser tomadas en consideración para que la prestación de los servicios públicos sea más eficaz, si bien la intermunicipalidad no es el único medio que podemos utilizar para alcanzar dicha condición, ésta representa uno de los principales mecanismos que deben ser

considerados en las zonas metropolitanas y urbanas que mencionamos, pues con ello lograremos tener una administración que satisfaga de mejor manera las necesidades de una población inmersa en la estructura del municipio del siglo XXI.

CONCLUSIONES

A lo largo del capítulo dimos cuenta de la importancia que poseen los servicios públicos en el desarrollo de la institución municipal, así como la trascendencia de los mismos en las zonas metropolitanas, llegando a las siguientes conclusiones:

- El tema de los servicios públicos posee una vigencia garantizada, esto debido al constante cambio que sufre el sistema social, por lo que la administración se ve obligada a adecuarse a tales transformaciones, siendo los servicios públicos una de las principales actividades que deben ser moldeadas, ajustándose a las necesidades y características que la población demanda .
- Existen diferentes conceptualizaciones de los servicios públicos, no obstante la mayoría de los términos refieren a un importante cuerpo de acciones que se emprenden para satisfacer necesidades colectivas presentes en la población.
- Los servicios públicos municipales constituyen una herramienta para dirigir la política local y en ocasiones regional, teniendo como prioridad que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico.
- Cada uno de los servicios presenta deficiencias en cuanto a su funcionamiento y operatividad, por lo cual se presenta la posibilidad de recurrir a diferentes medios de prestación en los mismos, esto principalmente en las zonas metropolitanas, cuestión que nos lleva al siguiente punto.
- Las zonas metropolitanas y urbanas representan un punto clave de desarrollo, ya que en éstas se concentra la mayoría de la población del país, generando una heterogeneidad de procesos sociales, políticos, económicos, culturales etc., así como un proceso de conurbación que forma un ámbito urbano integrado física y funcionalmente, al cual las administraciones locales deben adecuarse.

- La prestación de los servicios públicos, por parte de los municipios metropolitanos, debe considerar mecanismos como la intermunicipalidad, con lo que se propicia la maximización de recursos económicos, humanos y técnicos, el mejoramiento y cobertura de los servicios, proporcionando una mejor descentralización del ámbito federal y estatal, etcétera.
- A la par de los mecanismos que involucran la acción de dos o más municipios se debe propiciar la participación del sector privado y social, para así fortalecer la consecución de los servicios públicos de manera eficaz y eficiente, ya que al contar con un mayor número de actores se tendrá una visión mayor de qué rumbo deben seguir los acuerdos.
- Finalmente, consideramos que se deben tener esquemas de planeación en los que se instituya la necesidad y obligatoriedad de emprender acciones de intermunicipalidad en los municipios metropolitanos y conurbados.

BIBLIOGRAFÍA

- BANOBRAS (1997). *Manuales de administración y organización municipal. Servicios Públicos Municipales*. INAP / BANOBRAS, México.
- Canasi, J. (1984). *Derecho administrativo*. Vol. II, Ediciones Palma. Buenos Aires, Argentina.
- Fernández Ruiz, J. (2002). *Servicio públicos municipales*. INAP / UNAM, México.
- INAP (1985). *Guía técnica 9. La Administración de los Servicios Públicos Municipales*. INAP, México.
- Iracheta Cenecorta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. El Colegio Mexiquense / Porrúa, México.
- Mejía Lira, J. (2002). *Servicios públicos municipales*. 3ª ed. UAEM / IAPEM, Toluca.
- Montaño, A. (1981). *Manual de administración municipal*. Trillas, México.
- Pichardo Pagaza, I. (2004). *Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable*. El Colegio Mexiquense / UNAM, México.
- Salazar Medina, J. (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*. 3ª ed. IAPEM / UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Toluca, México.
- Serra Rojas, A. (1982). *Derecho administrativo*. Porrúa, México.

MESOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf, consultado el 18 de abril de 2012.

SEDESOL, INEGI y CONAPO. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/delime05/DZMM_2005_0.pdf, consultado el 9 de abril de 2012.

Comisión Nacional del Agua (2008), Información para el Diseño de la Política Hídrica de México. <http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa3/20/RicardoMartinez.pdf>, consultado el 18 de abril de 2012.

INEGI. Servicios y bienes en las viviendas. <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/sociedad/epobla14.asp?s=est&c=22243>. Consultado el 18 de abril de 2012.

INEGI. Servicios y bienes en las viviendas. <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/sociedad/epobla37.asp?s=est&c=26564>. Consultado el 18 de abril de 2012.

INEGI. Rellenos Sanitarios por entidad Federativa, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mamb130&s=est&c=6127>. Consultado el 18 de abril de 2012.

INEGI. Población Rural y Urbana. Disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P. [Consultado 19 de abril de 2012.

SEMARNAT. Residuos. http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen/pdf/8_info_resumen.pdf. Consultado el 18 de abril de 2012.

LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO SOCIAL

*Antonio Inoue-Cervantes**

INTRODUCCIÓN

Ante la persistencia de fenómenos como la pobreza, la marginación, el rezago social y la exclusión, entre otros, se deben impulsar acciones que fomenten el desarrollo social. Debe reconocerse que esta tarea tiene como característica principal ser una labor ardua y compleja por la presencia de factores como: la amplitud de la diversidad de las actividades que éste encierra; el conjunto de interacciones entre actores que intervienen en el proceso; el cúmulo de estrategias que su accionar requiere, así como por la serie de posturas ideológicas, a veces contrarias, que están inmersas en las acciones.

Muy por encima de la complejidad que representa el desarrollo social, reflexionar sobre la importancia que éste tiene en el ámbito local se hace necesario, sobre todo porque en nuestro país se han llevado a cabo esfuerzos considerables para reducir los índices de pobreza, marginación, rezago social y en general las brechas que caracterizan la realidad social de miles de mexicanos (por una parte hay una gran cantidad de habitantes que viven en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social, precariedad, inseguridad y exclusión; y por otra parte pocos grupos que tienen ingresos extraordinarios).

Los esfuerzos para atender tales problemáticas, han sido realizados por los gobiernos de los tres ámbitos, no obstante, el eje rector en la actividad ha sido el gobierno federal valiéndose de su amplia capacidad organizacional, institucional y financiera; vale decir que tanto los gobiernos estatales como los municipales también

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: ainocer@hotmail.com

han impulsado estrategias de desarrollo social aunque con objetivos y alcances menores debido a sus propias capacidades.

Enfocando la atención en el orden municipal, es muy útil reconocer que este ámbito de gobierno es el lugar más adecuado para dar respuesta a las demandas sociales y atender los rezagos sociales dada la cercanía con los ciudadanos; sin embargo persiste una problemática pues en el tema de bienestar social, las acciones con mayores recursos y que resultan ser las más significativas para el bienestar de la población, son las que delinea el gobierno federal sin considerar la opinión de los gobiernos municipales.

En el marco de estrategias como los programas federales de desarrollo social cuya característica principal es la integralidad en la atención a situaciones de pobreza, marginación, vulnerabilidad y rezago social, el presente trabajo tiene por objetivo reflexionar en torno al importante papel del espacio local (municipios) en el desarrollo social. Vale decir que las iniciativas municipales muestran una práctica progresiva de la política social originada en 1983 con la reforma que se realizó al artículo 115 de nuestra Carta Magna. Esta experiencia municipal se caracteriza por la realización de acciones para el bienestar social (talleres de esparcimiento para personas de la tercera edad, asesoría jurídica y apoyo psicológico, entre otros) de manera paralela e independiente a las políticas de los órdenes de gobierno federal y estatal; pero con capacidades (organizacionales, institucionales y financieras) sumamente limitadas.

La reflexión que se expone tiene como punto de partida la disertación en torno a diferentes ideologías que sustentan las acciones en materia de desarrollo social, entre las que pueden mencionarse las perspectivas neoliberal (compensación del ajuste económico), conservadora (solidaridad), y la socialdemócrata (reducción de la desigualdad mediante redistribución del ingreso).

El capítulo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar se realiza una revisión tanto al concepto de desarrollo social como a los modelos de política social que sustentan su práctica; enseguida se encuadran las estrategias de desarrollo social de nuestro país dentro de esos arquetipos y se identifican aquellas cuyo alcance impacta hasta el ámbito municipal. Por último, se procede, de manera análoga para identificar la lógica estatal y municipal; únicamente para fines ilustrativos, en este capítulo, se presentan ejemplos provenientes del Estado de México.

Lejos de ofrecer conclusiones deterministas, el trabajo aporta reflexiones, a partir del señalamiento de las debilidades y fortalezas del desarrollo social en el ámbito municipal, que se espera sean provocativas para profundizar en el análisis de

una práctica que, a pesar de contar aproximadamente con más de treinta años, se encuentra en una fase embrionaria. Del mismo modo; se espera apoyar a la corriente de análisis municipalista, desde la trinchera del desarrollo social reconociendo que el gobierno municipal juega un rol central en la promoción del desarrollo y no es un mero depositario de las bondades federales y los vacíos estatales.

PARADIGMAS DEL DESARROLLO SOCIAL Y MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL

En las Ciencias Sociales, la generación del conocimiento debe ser entendido como un proceso acumulativo de aprendizajes y razonamientos, mismo que tiene su inicio en un juicio individual, el cual se va socializando gradualmente a través de la interacción de los seres humanos. De esta forma, las personas logran el conocimiento de las formas y el contexto que les rodea a partir de la convivencia y, en la mayoría de las ocasiones, el dominio de la naturaleza para en ella vivir de manera estable y organizada.

La comprensión del desarrollo social tiene como objetivo alcanzar un conocimiento organizado y sistematizado de fenómenos como la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad, entre otros, para brindar explicaciones satisfactorias de los mismos; no obstante debe reconocerse que tales fenómenos no pueden analizarse de manera aislada, por lo que su estudio requiere de un conjunto de conceptualizaciones sistemáticas y complementarias.

Paradigmas del desarrollo social

La situación de nuestro país en materia de desarrollo social continúa enfrentándose a problemas como la pobreza, la carencia de servicios básicos y la vulnerabilidad. De hecho, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su informe de pobreza en México 2012, señala que la población en pobreza¹ fue de 53.3 millones en 2012, mientras que en 2010 fue de 52.8 millones.

¹ La pobreza extrema es una condición en la que se ubica la población que no cuenta con el acceso a los servicios públicos básicos (agua, drenaje, educación, vivienda, salud) y percibe un ingreso ínfimo cuyo monto no le permite adquirir la canasta alimentaria; mientras que la pobreza se caracteriza por la imposibilidad de acceder a un servicio público y percibir un ingreso inferior a la línea de bienestar cuyo monto equivale al costo de la canasta alimentaria y no alimentaria (CONEVAL, 2012).

La búsqueda de una explicación a la persistencia de estos fenómenos ha generado una variedad de paradigmas entre los que destacan la perspectiva neoliberal, la conservadora, y la socialdemócrata; en ellos, el factor común es considerarlos como producto del crecimiento económico desequilibrado y la distribución inequitativa del ingreso, factores fundamentales en la determinación de la calidad de vida de las personas.

Para *la perspectiva neoliberal*, el desarrollo social se concibe bajo los principios de la focalización (atender a una población objetivo muy acotada), la privatización (el sector privado provee de bienes o servicios a la población carenciada mediante esquemas de *out-sourcing* o subcontratación) y la descentralización (dotar de facultades y derechos a los ámbitos de gobierno estatal y municipal para estar más cerca de las demandas de la población) (Gamero, s/a).

La preponderancia de estos tres principios es ocasionada porque la derrama económica del sector productivo se distribuye de manera desigual imposibilitando el acceso de algunos sectores sociales al goce de servicios elementales, por lo que sus necesidades básicas no están cubiertas (López, 2005).

Desde esta perspectiva, el eje fundamental del desarrollo es el ciclo económico, en especial la integración económica y sus ineludibles procesos de des-territorialización y re-territorialización de la producción. En esta lógica, la satisfacción de las necesidades individuales depende de la capacidad adquisitiva de los individuos; por lo tanto, el desarrollo social se concibe como una actividad apéndice del proceso económico, cuya responsabilidad es la de salvaguardar a los grupos sociales definidos como “débiles desde el ámbito de la sociedad civil al Estado” (Meil, 1998: 142).

De esta forma, el desarrollo social adquiere una connotación asistencialista al realizar acciones enfocadas a enmendar los desajustes de la economía de mercado que imposibilitan a los individuos la gestión de un desarrollo integral; estas actividades buscan mejorar las condiciones sociales (infraestructura pública, vivienda, empleo, etc.) de los grupos indefensos hasta conseguir su inserción a una vida íntegra y productiva.

En *la perspectiva conservadora*, el desarrollo social es un instrumento de gobierno que se usa no sólo para ajustar los desequilibrios del mercado, sino para re-estructurar las instituciones sociales. Las acciones de desarrollo social van más allá de la asistencia social residual, se pretende situar a los sectores sociales desprotegidos o vulnerables en el centro de estrategias cuyo eje es la solidaridad al establecer mecanismos de responsabilidad compartida tanto para la sociedad involucrada como para el gobierno (Ortiz, 2007; Fernández, 1988).

En el ejercicio de gobierno, los grupos en el poder han empleado a la solidaridad como un medio para conseguir el respaldo político de la sociedad gobernada, aprovechándose de la cohesión social generada por la misma; de esta forma, las acciones de desarrollo social buscan terminar con el círculo vicioso de la pobreza mediante la consolidación de un tejido social. En resumen, la propuesta del paradigma conservador acerca del desarrollo social considera al bienestar como una estrategia de asistencia y resarcimiento de la desigualdad social.

Finalmente, el desarrollo social desde el paradigma *socialdemócrata* orienta sus esfuerzos a establecer una igualdad de oportunidades e impulsar la creación de capacidades de las personas que se encuentran en situación de pobreza y de vulnerabilidad; por lo tanto, el desarrollo social es visto como el producto de un conjunto de interacciones realizadas en todos los aspectos que intervienen en la calidad de vida.

Este paradigma parte del supuesto que los gobiernos son responsables del bienestar de sus ciudadanos, por lo que deben prever que las brechas en la calidad de vida aumenten (Boltvinik, 2012). Ello implica ampliar y adaptar la dotación de recursos económicos, sociales, políticos y jurídicos de los sectores desprotegidos con la finalidad de igualar las condiciones de bienestar en una sociedad (Boltvinik y Hernández, 1999; Montagut, 2000; Incháustegui, 2000; y Boltvinik, 2003).

Amartya Sen argumenta que “el desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos” (2000: 19). Con lo cual el concepto de *desarrollo humano* adquiere trascendencia al ser considerado como un proceso análogo y complementario al desarrollo social.

De esta forma, puede deducirse que, desde la lógica socialdemócrata, dentro del conjunto de factores determinantes en el bienestar social, se incluyen aspectos como: nutrición, salud, vivienda, educación, seguridad social, empleo, entretenimiento, esperanza de vida, tasa de alfabetización, número de personas que ingresan a estudios superiores, entre otros; por lo que de manera implícita se considera la reducción de la pobreza y el abatimiento al rezago social.²

² Esta consideración fue contemplada en la Constitución Política de 1917, pues incorporó en su contenido un alto componente social a través de los artículos 3, 4, 25 y 123, aunado a ello, diversas reformas, como la de 1992, han ampliado la protección social a nivel constitucional como la inclusión de la obligatoriedad de la educación secundaria en el artículo 3º constitucional (Ruiz, 2000).

Si bien existen opiniones diversas en torno al desarrollo social, al menos las perspectivas aquí presentadas, reconocen, de manera implícita, la conjunción indiscutible entre el desarrollo social y el desarrollo económico. De hecho, el planteamiento supone que el crecimiento económico debe ser complementado con la generación de capacidades para alcanzar el desarrollo social de una forma más integral.

De acuerdo con Sen (2010), el impacto de las acciones concebidas bajo esta perspectiva, tendrán un mayor impacto, si consideran: a) reforzar al desarrollo económico a fin de generar la riqueza necesaria para que una sociedad sea capaz de consolidar acciones orientadas a satisfacer las necesidades humanas; b) garantizar y mejorar los servicios de educación y de salud; así como el fomento científico, tecnológico y cultural de la sociedad; c) fortalecer la unidad nacional; y d) asegurar a sus ciudadanos el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y la paz en un contexto democrático.

Los paradigmas referidos demuestran que el concepto de desarrollo social tiene un carácter multifactorial que dificulta la identificación de su accionar; además de que tiene un sustento multidisciplinar pues su análisis puede realizarse empleando, entre otros métodos, los propios de la sociología, la economía, la ciencia política, la demografía y la administración pública. Es el enfoque de esta última disciplina el que se privilegia en el presente capítulo, de tal forma que la manera práctica de abordar la temática se realizará considerando que la cristalización del desarrollo social es mediante el conjunto de decisiones y acciones que se integran a la política social; misma que para su estudio se ha valido de modelos de acción que se discuten a continuación y en los cuales el gobierno juega un papel fundamental.

Modelos de la política social

La política social se considera como el conjunto de decisiones y/o acciones encaminadas a generar bienestar social y que son realizadas de manera conjunta, complementaria o coordinada por diferentes actores entre los que destacan el gobierno, el sector privado y la sociedad a través de organizaciones civiles (Herrera y Castón, 2003; Adelantado, 2000; Cardozo, 2003 y 2005); esto hace que la política social no sea una actividad homogénea, sino que dependa de la posición político-ideológica que se asuma, pero además que haga uso de recursos públicos y los destine a los grupos sociales más desprotegidos o en algunos casos a todos ellos.

En este sentido, al tener un componente social, uno político, un ideológico y un económico es conveniente discernir en torno a diferentes modelos de política social imperantes que a saber son: el neoliberal o de compensación por el ajuste económico, el de gestión del bienestar y el de consenso corporativo (Centro de Estudios Sociales y Culturales, 1997), mismos que se vinculan directamente con los paradigmas previamente analizados.

En primer lugar, el modelo neoliberal considera que el bienestar social será un producto del crecimiento económico, por lo que la gran decisión en materia de política social de los gobiernos es la de mantener constante el gasto en bienestar a fin de no quitarle recursos a otras áreas estratégicas para la inversión. En este sentido, si el crecimiento económico genera distorsiones, entonces la política social se constituye como una estrategia de corrección de las mismas.

El modelo neoliberal parte del supuesto que el problema de la desigualdad social y la pobreza es resultado de la excesiva intervención del gobierno en cuestiones de la economía, intromisión que genera distorsiones y estancamiento; dada la situación es necesario realizar una compensación a través de la política social (Centro de Estudios Sociales y Culturales, 1997). No obstante, dicho resarcimiento se realiza mediante la focalización de las acciones hacia los grupos que son más susceptibles a sufrir los efectos de las perturbaciones del mercado o de la globalización.

En América Latina ha sido común que las estrategias de los gobiernos en materia de política social sigan un esquema de transferencia de recursos monetarios a la población objetivo para apoyar su capacidad adquisitiva y satisfacer necesidades básicas como son la alimentación, salud y educación e infraestructura social (Centro de Estudios Sociales y Culturales, 1997).

En segundo lugar, el modelo de política social basado en la gestión del bienestar tiene como eje a la acción gubernamental con la finalidad de instituir el bienestar a toda la población (Centro de Estudios Sociales y Culturales, 1997) mediante esquemas de descentralización de las estrategias y esfuerzos de desarrollo social.

Este modelo, que se vincula con el paradigma conservador, le confiere al Estado tres funciones sustantivas a saber: a) producción y aprovisionamiento de servicios como la salud, educación, vivienda, entre otros; b) asignación del gasto público y adquisición de servicios; y c) regulación de los aspectos institucionales (Valencia, 2003). De esta forma, el aparato estatal es visto como el motor no sólo en lo social, sino también en lo económico, lo político y lo legal al poner énfasis en el cumplimiento de los

derechos sociales; no obstante, en la práctica la política social se enfoca, entre otras cosas, a establecer prestaciones obligatorias para todos los empleadores (legislación laboral) y a estimular los ingresos mediante la institución de un esquema de impuestos progresivos (legislación fiscal).

Finalmente, el modelo emergente ha sido influenciado por el paradigma socialdemócrata y en su propuesta recoge una serie de críticas a la estrategia descentralizadora de las políticas sociales señalando que esos procesos son promovidos por la corriente neogerencial olvidándose de las necesidades ciudadanas o frenando las iniciativas locales (Valencia, 2003: 120). El planteamiento principal de este modelo considera que la vertiginosa dinámica del mercado excluye a personas y grupos que no logran adaptarse por falta de capacidades al cambio. En este sentido, la exclusión “es un proceso por el cual individuos o grupos quedan total o parcialmente relegados de la participación económica, social o política en su sociedad” (López, 2005: 111).

Este modelo tiene como objetivo impulsar y consolidar la habilidad autogestiva, productiva y participativa de los sectores sociales más vulnerables y reconoce que la participación de los destinatarios es necesaria en un esquema asistencial; por lo que se pretende aprovechar el apoyo de organizaciones civiles en los siguientes aspectos: co-financiamiento entre comunidades, organizaciones sociales y civiles; asesoría en el diseño e implementación de proyectos de bienestar en el marco de políticas integrales; y gestión de estrategias que involucren a los diversos agentes en todo el ciclo de las políticas de desarrollo social (Herrera y Castón, 2003).

EL GOBIERNO FEDERAL COMO EJE DE LAS ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL

Dos factores han delineado la práctica de la política social en México, por una parte los paradigmas y por otra, los modelos que sustentan al desarrollo social. Partiendo de esta afirmación debe aceptarse que las estrategias de desarrollo social han sido diseñadas desde una lógica vertical en la que se manifiesta un rígido centralismo en el ejercicio de los recursos públicos (Inoue, 2012).

Esta concentración de los recursos en el ejecutivo federal se hizo presente desde el fin de la Revolución hasta los años ochenta; de hecho las acciones más relevantes durante este periodo fue la construcción de infraestructura pública, en especial de salud con la institucionalización del IMSS y del ISSSTE (Barba, 1985; Casas, 1998; y

Valencia, 2003). Para el periodo 1988 a 1994 la política social siguió una estrategia modernizadora al transitar de un enfoque universalista a la focalización de los recursos; este giro fue una respuesta por parte del gobierno para que no creciera la pobreza extrema, debido a los altos costos sociales que genera un proceso de reformas económicas estructurales³ como las que siguió México en la década de los noventa (Cardozo, 2008).

Durante el periodo 2006 a 2012, se adoptó un *método integral* enmarcado por la estrategia “Vivir mejor” del gobierno federal, cuya característica principal fue que no transfirió recursos únicamente (que alivian necesidades de corto plazo), sino que también promovió la creación de capital humano a fin de impulsar la participación ciudadana en actividades productivas que les permita romper el círculo vicioso de la pobreza (Presidencia de la República, 2007).

Como lo muestra la tabla 1, la estrategia planteó darle cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, por lo que estableció los siguientes objetivos y áreas de intervención (Presidencia de la República, 2007):

Tabla 1
Objetivos de la estrategia “Vivir Mejor”

<i>Objetivo</i>	<i>Áreas de intervención</i>
Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a:	Alimentación, educación, salud y vivienda Infraestructura social básica Identidad jurídica de las personas
Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, tanto a lo largo del curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno, entre las que destacan:	Vulnerabilidad Gastos catastróficos Fluctuaciones económicas Desastres naturales y ambientales
Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio. Al respecto, habrá de fomentar:	Fortalecimiento del tejido social Ordenamiento del territorio Desarrollo regional equilibrado

Continúa...

³ Esto provocó que las dependencias federales responsables de la política social (en un entorno descentralizador, democratizado y plural), se vieran sometidas a un riguroso proceso de interacción con dependencias de otros ámbitos de gobierno, obligándolas a plantear continuamente mejoras en el diseño y funcionamiento de la misma (Cardozo, 2005).

<i>Áreas de intervención</i>	
Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza. La política social habrá de buscar:	Desarrollo de capacidades productivas Dotación de complementos Acceso a los mercados laborales Garantía de tener certeza jurídica
Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social. Se buscará la preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades a través de:	Asignación de un verdadero valor económico al patrimonio natural Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales

Fuente: elaboración propia con base en la Estrategia “Vivir Mejor”, Presidencia de la República, México (2007).

De la misma manera, en la estrategia “Vivir Mejor” se propuso retomar los programas existentes y complementarlos con la incorporación de esta forma los programas federales que apoyaron fueron los siguientes:

Tabla 2
Programas Federales participantes en la estrategia “Vivir Mejor”

SEDESOL	
3 x 1 para migrantes	Vivienda rural
Coinversión social	Hábitat
Apoyo a zonas de atención prioritaria	Estancias infantiles
Atención a jornaleros agrícolas	70 y más
Abasto social de leche (Liconsa)	Oportunidades (componente alimentario)
DIF	
Estrategia integral de desarrollo comunitario	Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia
Atención a familias y población vulnerable	Atención a personas discapacitadas.
COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
Albergues escolares indígenas	Apoyo a la producción indígena
SECRETARÍA DE SALUD	
Entornos y comunidades saludables	Seguro popular
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	

Continúa...

<i>Objetivo</i>	<i>Áreas de intervención</i>
Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica	Becas de apoyo a la educación
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	
Construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales.	Agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas

Fuente: elaboración propia con base en la Estrategia “Vivir Mejor”, Presidencia de la República, México (2007).

La estrategia “Vivir Mejor” se ha enfrentado a una limitante muy considerable que es la dificultad para establecer una adecuada coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno; esta restrictiva es originada en la forma de determinar los recursos federales hacia las entidades federativas y municipios, pues ésta se realiza en el marco del Ramo 33.

Como es sabido, este ramo tiene como finalidad transferir recursos a los gobiernos locales para impulsar la atención de necesidades sociales. De los ocho fondos que lo integran, los que tienen influencia directa en el desarrollo social son: el Fondo de Aportación a la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

La ejecución del FAIS se realiza en dos modalidades: el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).⁴ De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 33, este último fondo

está destinado al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema y rezago social (agua potable; alcantarillado; drenaje; electricidad rural y de colonias pobres; caminos rurales; urbanización municipal; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; infraestructura productiva rural, y mejoramiento de la vivienda)” (*Diario Oficial de la Federación*, 2011).

⁴ La Ley de Coordinación Fiscal en el capítulo V, artículos 25 a 51, establece que aproximadamente 70% de los recursos del FAIS se deben transferir a los municipios (*Diario Oficial de la Federación*, 2011).

El problema que incide en la operación de la estrategia “Vivir Mejor” y a su vez en el desarrollo social de las localidades, tiene su origen en el ciclo de asignación del FISM pues es un proceso en el que el factor político resulta determinante para el bienestar de la población. La razón de esta desviación es que a pesar de que la Ley de Coordinación Fiscal establece una fórmula para la asignación de los recursos, si los gobiernos estatales no poseen información suficiente para emplearla, entonces están en posibilidad de asignar los recursos mediante una fórmula menos rigurosa (CESOP, s/a) y muy susceptible a intereses políticos o de grupo, abriendo la posibilidad a ampliar las brechas de desigualdad entre los municipios y al interior de los mismos.

Como es visible, las necesidades de los municipios en materia de desarrollo social continúan supeditadas a la buena voluntad de los gobiernos estatales y de la federación.

EL DESARROLLO SOCIAL EN LO LOCAL

A partir de la década de los ochenta, se puede decir que el espacio local ha adquirido relevancia sustantiva en la vida política, económica y social de México, hechos como la alternancia política y las crecientes necesidades ciudadanas han contribuido a ello.

De este modo, el desarrollo social municipal constituye un pilar para lograr un “buen gobierno”, y contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y la fuerte marginación existente (Ziccardi, 1996), que se manifiesta en problemas como son: el crecimiento urbano de forma acelerada; el incremento de asentamientos irregulares; la falta de servicios y oportunidades de empleo; así como el incremento de la pobreza urbana y el rezago social (ver tablas 3 y 4).

Tabla 3
Marginación en el Estado de México, 2010

<i>Municipios del Estado de México según su grado de marginación, 2010</i>		
Grado de marginación	Número de municipios	%
Muy bajo	6	4.8
Bajo	50	40.3
Medio	23	18.5
Alto	18	14.5
Muy alto	27	21.8

Fuente: elaboración propia con base en Indicadores de Marginación por localidad, CONAPO (2010).

Debemos aceptar que los municipios de nuestro país representan un territorio conformado por una diversidad de factores geográficos, sociales, políticos, económicos, e incluso ambientales que han incidido en la evolución de los mismos (Jiménez, 2000). Por lo que el desarrollo social municipal se desenvuelve en un contexto que refleja su situación estructural: la gran heterogeneidad municipal, la continuidad en las políticas o programas se ve afectada por la constante sucesión administrativa; y además los gobiernos municipales disponen de una menor cantidad de recursos, por lo que el objetivo de dichas acciones no puede perseguir la misma finalidad de una estrategia de desarrollo social estatal o federal.

Tabla 4
Municipios con mayor y menor grado de marginación
en el Estado de México, 2010

Índice de marginación. Estado de México, 2010	
Municipios con mayor grado de marginación	Municipios con menor grado de marginación
1. San José del Rincón	1. Coacalco
2. Villa Victoria	2. Metepec
3. Donato Guerra	3. Cuautitlán Izcalli
4. Sultepec	4. Cuautitlán
5. San Felipe del Progreso	5. Tlalnepantla
6. Villa de Allende	6. Atizapán de Zaragoza
7. Luvianos	7. Jaltenco
8. Zacualpan	8. Tultitlán
9. Zumpahuacán	9. Netzahualcóyotl
10. Amanalco	10. Naucalpan

Fuente: elaboración propia con base en la Estrategia “Vivir Mejor”, Presidencia de la República, México (2007).

A continuación se presentan algunos programas de desarrollo social a nivel municipal en el Estado de México durante el periodo 2005-2011, precisando su objetivo, población objetivo y tipo de apoyo que brindaron.

Tabla 5
Principales programas sociales implementados en municipios mexiquenses

<i>Programa</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Población Objetivo</i>	<i>Tipo de apoyo</i>
Apadrina un niño indígena	Apoyar la educación de la niñez indígena del municipio.	Niños indígenas	Especie (útiles escolares)
Clínicas móviles	Ofrecer a la población de escasos recursos servicios de medicina preventiva y estudios clínicos hasta sus comunidades.	Habitantes de las diferentes comunidades que no posean recursos económicos o no estén afiliados a alguna dependencia de salud.	Especie (Consulta de medicina preventiva)
Cumpliendo con tu comunidad	Enaltecer la belleza del municipio mediante la realización de jornadas de limpieza y acondicionamiento de las calles, en forma conjunta con los habitantes de las diferentes comunidades.	Comunidades del municipio.	Especie (faenas de limpieza)
Jornadas de regulación testamentaria	Reducir el índice de indefensión en el que viven grupos vulnerables por problemas testamentarios.	Grupos vulnerables (madres solteras, adultos mayores, huérfanos, etc.)	Especie (apoyo legal)
Atención psicológica a víctimas de violencia intrafamiliar	Realizar campañas de asesoría psicológica a personas que hayan sido víctimas de violencia intrafamiliar.	Madres solteras, menores de edad y adultos mayores.	Especie (consulta psicológica)

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, Gobierno del Estado de México.

Como puede apreciarse en la tabla anterior, los programas sociales han tendido a focalizar sus esfuerzos a sectores sociales como los grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes y niñez indígena) o a realizar acciones de mejoramiento del paisaje urbano. Objetivos que, sin dejar de ser loables, siguen la lógica del modelo de compensación del ajuste económico, al atender problemáticas asociadas con la desigualdad social y con rezago o marginación urbana, mediante la prestación de bienes básicos e infraestructura social y en los que hacen patentes, en algunos casos, esquemas de colaboración gobierno-población beneficiaria (Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, 1997).

Por último, los programas sociales han seguido una tendencia paternalista y clientelar en su forma de acceder a los mismos, lo cual se evidencia en el hecho que su operación coincide con los años de electorales o de inicio de los periodos de gobierno, por lo que es manifiesta una lógica legitimadora por parte de los gobiernos municipales en la práctica del desarrollo social.

CONCLUSIONES

Dando por hecho la importancia que el ámbito municipal tiene en materia de desarrollo social, el conjunto de estrategias tienden a reflejar una diversidad que se origina en diferentes órdenes de gobierno que intervienen en ellas; dejan de ser nacionales y únicas, para ser además locales, cada cual con sus determinantes, recursos y concepciones (Inoue, 2012).

En este sentido, los municipios poseen una importancia relevante porque constituyen el espacio donde los desajustes estructurales tienen mayor impacto y el lugar donde los procesos de exclusión, propios de una economía de mercado, marginan a los sectores sociales más vulnerables mermando sus capacidades de acceso a los servicios básicos.

La lógica vertical con la que son elaboradas las políticas sociales demuestra que en casos donde la magnitud de la población y el tamaño del municipio, las intervenciones gubernamentales son subestimadas; esto se evidencia en la nula o escasa participación del ámbito municipal en la toma de decisiones y puesta en marcha de las grandes estrategias federales como en su momento lo fue “Vivir Mejor” que no encontró complementariedad con los esfuerzos estatales.

Si bien en nuestro país se han seguido esquemas de descentralización de la política social, siguiendo la perspectiva del enfoque neoliberal, la estructura en la que descansa la asignación de recursos resulta ser muy rígida o susceptible a intereses políticos que inciden negativamente en los esfuerzos para impulsar el desarrollo social (Inoue, 2012).

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, José (coord.) (2000). *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, ICARIA-UAB.
- Barba, Carlos (1985). “La crisis y el futuro de la política social en México”, en Valencia L., Enrique (coord.), *Crisis económica, pobreza y política social*, Universidad de Guadalajara, IDEA.
- Boltvinik K., Julio. (2012). *Desarrollo, pobreza y política en México*. Disponible en: <http://www.uv.mx/ofp/files/2012/10/Desarrollo-y-politica-social-en-Mexico.-Hilario-Barcelata> (consultado el 26 de agosto de 2013).
- Boltvinik K., Julio (2003). “Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada”, en *Papeles de Población*, octubre-diciembre, núm. 38, México.
- Boltvinik K., Julio y Damián, Araceli (2001). “La pobreza ignorada. Evolución y características”, en *Papeles de Población*, julio-septiembre, núm. 29, México.
- Boltvinik, K., Julio y Hernández L., Enrique (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México.
- Cardozo Brum, Myriam I. (2008). “Gestión y evaluación participativas en políticas sociales”, en *Política y cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, núm. 30.
- Cardozo Brum, Myriam I. (2005). “Políticas de lucha contra la pobreza en México: principales resultados, limitaciones y expectativas”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 octubre.
- Cardozo Brum, Myriam I. (2003), “Evaluación de políticas de desarrollo social”, en: *Política y Cultura; ¿Desarrollo social?*; Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, núm. 20.
- Casas, Rosalba et al. (1998), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés.
- Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C. (1997), *Los enfoques de la política social*, Cuadernos de Política Social No. 1, México.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (s/a). *Ramo 33, Subsidios y reglas de operación*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). *Informe de Pobreza en México*. México.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010). *Índices de marginación por localidad, Serie Índices sociodemográficos*; México.

- Diario Oficial de la Federación* (2011). Ley de Coordinación Fiscal. 12-12-2011.
- Fernández, Arturo y Rozas, Margarita (1998). *Políticas sociales y trabajo social*. Ed. Humanitas. Buenos Aires.
- Gamero, R. Julio. (s/a). *Políticas sociales post-keynesianas. Después del ajuste ¿Qué modelo?*, en: Debate políticas post keynesianas, Buenos Aires, Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/giron/C05Gamero.pdf> (consultado el 10 de junio de 2013).
- Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005-2011*.
- Herrera G., Manuel y Castón B., Pedro (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel Sociología, Barcelona, España.
- Incháustegui R., Teresa y Martínez F., Alicia (1998). “Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores”, en: *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés.
- Incháustegui R., Teresa (2000). “Desarrollo social”, en Baca Olamendi, Laura *et al.*, *Léxico de la política*, FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE, México.
- Inoue C., Antonio (2012). “Política social, descentralización y municipio”, Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct - 2 nov.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2012). *Catálogo de Programas Federales para los Municipios*, Secretaría de Gobernación, México.
- Jiménez G., Gilberto (2000), “Territorio, cultura e identidades”, en *Globalización y regiones en México*, Rocío Rosales Ortega (coord.), UNAM, México.
- López G. María Luisa. (2005). “Procesos de exclusión e integración territorial”; en: Millán C., José Carlos (compilador). *Políticas sociales, Modelos de intervención y Estado de bienestar*, Instituto Gallego de iniciativas sociales y sanitarias. Coruña.
- Disponible en: <http://gerontología.ude.es/librosL/pdf/politicassociales.pdf> (consultado el 21 enero de 2013)
- Meil L., Gerardo. (1998). “Política social comparada”. en: Alemán B., Carmen y Garcés F. Jorge (coords.). *Política social*. McGraw-Hill/Interamericana de España.
- Montagut, Teresa (2000). *Política social. Una introducción*, Ariel Sociología, Barcelona, España.
- Ortiz, Isabel (2007). “Política Social”. En: *Estrategias nacionales de desarrollo*, Guías de orientación de políticas públicas. Disponible en: http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf (consultado el 06 de marzo de 2013).

- Presidencia de la República (2007). *Vivir Mejor. Política Social del Gobierno Federal 2007-2012*. México.
- Ruiz V., Norma (2000). *La política social en México hacia el fin de siglo*. INAP, México.
- Sen, Amartya (2010). *La idea de justicia*; Editorial Taurus, México.
- Sen, Amartya (2003). *Sobre ética y economía*; Alianza Editorial, España.
- Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, México, 2000,
- Valencia L., Enrique. (2003). “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación” en: *Estudios sociológicos XXI*, núm. 63; El Colegio de México, México.
- Ziccardi, Alicia (1996). *El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales: El Caso de México*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Guadalajara, Jal. 25 de octubre de 1996; disponible en línea: <http://iglom.iteso.mx/HTML/zicardi.html>; fecha de consulta: 23 de julio de 2012.

EFICACIA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

*Marcelo Martínez-Martínez**

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo enuncia el diagnóstico deficitario que presentan como común denominador las finanzas públicas municipales en el Estado de México, tanto en el rubro de ingreso como de gasto, situación que deviene desde hace un buen número de administraciones.

La solución del problema involucra a gobierno y sociedad, a los tres niveles de gobierno, tanto al ejecutivo como al legislativo, modernizando la legislación, que la misma norme la eficiencia y eficacia del actuar del ejecutivo en la parte de la hacienda pública, que los ejecutivos municipales ejerzan plenamente sus atribuciones de recaudación, así como ejercer con disciplina normativa el gasto público.

Asimismo, se citan las tendencias normativas de la hacienda pública, que para su eficacia se requiere acudir en apoyo a otras disciplinas de la ciencia jurídica, como la sociología jurídica, la psicología social, la política; con base en ello, deberán diseñarse y ejecutarse políticas públicas, acciones, programas, que permitan superar en el corto plazo el déficit financiero que presentan actualmente las haciendas municipales.

MARCO CONCEPTUAL, CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En el pasado inmediato, las finanzas públicas municipales en el Estado de México tienen como común denominador que son deficitarias, situación que prevalece en el presente, sin embargo, para que no subsista en el futuro, habrá que conjuntar estudios

* Gobierno del Estado de México. Correo-e: cpmarcelomartinez@prodigy.net.mx

de manera multidisciplinaria, que permitan incidir en revertir esta tendencia, es por ello que el presente trabajo enuncia algunos aspectos bajo los cuales deberá estudiarse el fenómeno financiero municipal, como son, entre otras, la Política del Derecho, la Sociología del Derecho, la Psicología Social, para diseñar y ejecutar acciones y/o políticas públicas que eviten la quiebra financiera de las referidas haciendas.

Si bien es cierto que la hacienda pública se rige por una serie de ordenamientos legales, así como reglamentos y/o en su caso, normatividad administrativa, también lo es que el problema del déficit financiero que se produce puede explicarse desde otra óptica, esto es, el referido a la “eficacia del derecho” o de manera particular, de la norma jurídica de naturaleza tributaria, que no es un problema teórico independiente, ya que normalmente, por “eficacia” se designa una determinada relación de adecuación entre normas y conductas de los individuos.

Por consiguiente, la investigación acerca de las relaciones entre las normas jurídicas y las conductas de los individuos del grupo es una tarea a desarrollar por otras disciplinas como la sociología jurídica, quien arriba sólo a tareas conceptuales, sin embargo son importantes para la doctrina del derecho positivo.

La propuesta de estudio del fenómeno financiero de la hacienda pública municipal compete también al fisco federal, toda vez que diversas potestades tributarias derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal corresponden al ejecutivo federal, consecuentemente, el déficit referido también cuestiona la presunta eficiencia de la recaudación en materia de contribuciones federales que en una proporción conforman el Fondo General de Participaciones, del cual participan los fiscos municipales.

LA SUFICIENCIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO COMO ELEMENTO DE LA GOBERNABILIDAD

En primer término, se cuestiona si el asegurar la suficiencia financiera del Estado, forma parte de la “governabilidad”.

Según Franz Rojas (2010), tanto gobernabilidad como gobernanza aparecen con mayor frecuencia cuando se refieren a aspectos relacionados con la eficiencia, eficacia o efectividad de la administración pública, o a la credibilidad, legitimidad o estabilidad del Estado, y más recientemente a la interrelación y grados de consensos con grupos organizados o informales de la sociedad, que configuran en suma los actores estratégicos de cualquier comunidad política.

Ahora bien, este autor invoca la definición de Prats, investigador catalán (citado en Franz Rojas, 2010) para sustentar lo siguiente:

La gobernabilidad parece el nuevo compendio de las ciencias sociales. Frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento [pareciera que] todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos...

Atento a lo anterior, no debe omitirse observar que sí forman parte de esa gobernabilidad o gobernanza, tanto el asegurar la suficiencia financiera del Estado (ingresos para cubrir el presupuesto de egresos), proveer bienes públicos (servicios públicos municipales), así como garantizar los derechos humanos (derecho al agua potable), ya que son elementos esenciales dentro del marco conceptual del presente trabajo.

EL BINOMIO CONTRIBUCIÓN-GASTO PÚBLICO COMO BIEN JURÍDICO TUTELADO

Por otra parte, sin afán de abundar en relación con el aseguramiento que tendrá que dar el Estado a la suficiencia financiera, existen también diversas teorías, sobre todo aquella basada en la teoría del bien jurídico tutelado, ampliamente estudiada por el derecho penal.

Bajo Fernández y Bacigalupo (2001: 54) señalan que el bien jurídico protegido por el delito fiscal es el erario público, el cual afecta a toda una política económica social que incide sobre el ahorro, la inversión, la distribución de la renta nacional. Además realizan la cita siguiente:

En este sentido, una corriente doctrinal entiende que se está protegiendo la Hacienda Pública en su aspecto patrimonial como sistema de recaudación de ingresos y realización del gasto público. También se sostiene que se protegen directamente otros bienes jurídicos o intereses más difusos, como las funciones de los tributos o la función del patrimonio público en un Estado social y democrático de Derecho.

Es por ello que “La recaudación debe ser regular y constante porque debe garantizar un flujo periódico de ingresos que permita al ente público una disponibilidad de medios financieros para hacer frente al sostenimiento de los servicios públicos... dada la importancia del interés tutelado (la garantía de un funcionamiento regular de la actividad financiera del Estado)” (De Mita, 2001: 547-549). Como podrá observarse, la importancia de no recaudar totalmente las contribuciones causadas, siendo que son un componente sustancial del presupuesto de ingresos del fisco, ya sea federal, estatal o municipal, pone en peligro al Estado mismo; además, impide el ejercicio del gasto público en los términos presupuestados, de igual forma, incide negativamente en la tan demandante gobernabilidad.

ASPECTOS PSICOLÓGICOS Y SOCIOLÓGICOS CON ENFOQUE APLICATIVO A LA HACIENDA PÚBLICA

Antes de introducirnos en estos aspectos psicológicos y sociológicos de la tributación, es importante comenzar con lo que dice Manuel Atienza (citado en Courtis, 2006: 9- 10)

... el jurista dogmático reflexiona poco o nada sobre lo que hace; la elaboración conceptual que se encuentra en los mismos es escasa e insuficiente, como consecuencia de que el jurista desconoce las modernas técnicas de análisis del lenguaje y, en general, las herramientas conceptuales provenientes de campos como la lógica, la informática o la lingüística contemporáneas; también es muy escaso el uso que se hace de la investigación empírica: la sociología jurídica (Pérez, 2000: 29) o del análisis económico del derecho; están prácticamente ausentes (si bien esas disciplinas no consisten únicamente en un conjunto de investigaciones empíricas, sino contienen un arsenal conceptual cuyo conocimiento sería igualmente de gran importancia para el jurista); están contruidos de espaldas a la teoría o, filosofía del derecho: el jurista no parece ser consciente de que los temas que aborda suelen estar conectados estrechamente con cuestiones de naturaleza ética y política –además de conceptual– la orientación principal es descriptiva y sistemática, más bien que crítico-valorativa; tienden a ocultar las asunciones valorativas y normativas que “inevitablemente” contienen y no son, por lo tanto, conscientes de sus posibles deformaciones ideológicas. Como consecuencia de todo ello, los escritos de dogmática tienen una escasa incidencia en la práctica del derecho: son de poca o de ninguna utilidad o, mejor dicho, su “justificación” es

más bien ideológica: lejos de ser un factor de dinamización de la cultura jurídica, contribuyen a mantener las cosas como están.

Ahora bien, pretendiendo no mantener la dogmática jurídica en el estado antes referido para el estudio de la hacienda pública municipal, se anhela un cambio en los estudios relacionados con la problemática que nos ocupa, que reitero, viene a ser la presencia permanente de la cultura del no pago de las contribuciones municipales y como consecuencia de ello, su incidencia en el déficit de las finanzas públicas municipales en el Estado de México y, aún más, repercute en la calidad de los servicios públicos, como los he citado, entre otros, en el suministro de agua potable, en el tratamiento de las aguas residuales, en el alumbrado público, en la disposición final de los residuos sólidos, en la seguridad pública.

Atento a lo anterior, la teoría psicológica del Derecho intenta interpretar los más importantes fenómenos jurídicos, a saber: la ley y el negocio jurídico, así como el derecho subjetivo e incluso el deber jurídico, partiendo de un concepto de voluntad psicológicamente entendido; por otra parte, la Teoría del Derecho predominantemente sociológica que pregunta por las causas y los efectos sociales, y también económicos, de ciertas instituciones jurídicas, pero también del Derecho en general como un medio al servicio de fines sociales (Larenz, 2001: 59). Sin embargo, ambas disciplinas tienen relativa justificación por algo que es peculiar y esencial al Derecho, a saber: la pretensión de validez [existencia jurídica (Larenz, 2001:59), es decir, que tiene que articular una explicación del Derecho sin necesidad de salir de las normas jurídicas] que le es propia, en el momento del deber ser (Sastre, 2006: 159).

A mayor abundamiento, son cuatro los puntos de contacto entre psicología y ley (Sobral *et al.*, 1994: 41):

- La psicología puede ser el fundamento de la ley positiva.
- La psicología puede ser auxiliar de la ley positiva, tal es el caso de la psicología forense, el peritaje psicológico, las claves del engaño del testigo deshonesto.
- La ley positiva puede ser objeto de estudio para la psicología, en la medida que el comportamiento legal es objeto de estudio en sí mismo o en la medida en que la situación legal es elegida como laboratorio para el estudio de la conducta misma.
- Cuando se estudia la influencia de la ley sobre el comportamiento.

Por otra parte, Fernández Cainzos (2006: 41) argumenta: “Hoy en día, disociar los aspectos psicológicos de los puramente sociológicos en los estudios financieros resulta a veces ciertamente dificultoso, y ello a pesar de que los fundamentos de ambas orientaciones varían sensiblemente; en cualquier caso, y desde un punto de vista sistemático, es indudable que la psicología fiscal ha tenido hasta ahora más suerte que su homóloga sociológica”.

En el marco del presente ensayo es insuficiente desarrollar de manera más analítica y sustentada la incidencia del aspecto psicológico del mexicano y exponer sus repercusiones frente al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, ya que no existe obra que haya inclinado el estudio con este enfoque, es por ello, que se acude en primer término a obras de carácter general para entender la conducta del mexicano, atento a ello, observen las conclusiones a las que arriba Samuel Ramos (2007: 50-62), en la obra *El perfil del hombre y la cultura en México*, de manera particular, en el apartado que estudia el psicoanálisis del mexicano, las cuales, entre otras, son:

- La nota del carácter que más resalta es la desconfianza irracional.
- Es indiferente a los intereses de la colectividad y su acción es siempre de sentido individualista.
- No conoce la veneración, el respeto y la disciplina.
- El porvenir es una preocupación que ha abolido de su conciencia.
- Ha suprimido de la vida una de sus dimensiones más importantes: el futuro.

El autor en comento, realiza una conclusión relevante al decir: es natural que sin disciplina ni organización la sociedad mexicana sea un caos en el que los individuos gravitan al azar como átomos dispersos.

En el mismo sentido, Santiago Ramírez, en su obra *El mexicano, psicología de sus motivaciones* (Ramírez, 2009: 129-130), hace una reflexión crítica de la identidad nacional y un retrato fiel y descarnado de los mexicanos, concluyendo en aspectos que requerimos para el presente ensayo, en los términos siguientes:

- En México hay una atmósfera sociocultural alrededor de la imagen de la mujer, que en algunos casos facilita y en otros dificulta.
- La figura del padre brilla por su ausencia. En el mundo en que vivimos, la figura del padre, primitivamente exterior se va internalizando paulatinamente para ulteriormente cobrar realidad en la de la autoridad, las instituciones sociales, etcétera. El niño mexicano, desde muy temprano, aprende las técnicas que le pueden ser útiles para burlar a ese padre violento, agresivo, esporádico y arbitrario; afirmando que la infancia será destino.

- Las instituciones sociales aplauden la condición maternal.
- Las instituciones esperan que la familia vectora del troquel cultural aporte al individuo las características que, probabilísticamente, van a ser las más adecuadas para el logro de los propósitos del grupo cultural.
- Las instituciones culturales sufren un proceso de cambio, a una velocidad para la cual la familia no preparó a su progenie; entonces nos enfrentamos con un sujeto perplejo ante el cambio; sujeto que carece de praxis para enfrentarse a un devenir que le resulta ajeno.
- El cambio individual, normal o patológico y el cambio social, también normal o patológico, al no adecuarse o no llevar la misma impronta entran en conflicto dentro de la estructura individual o dentro de la estructura social.

Finalmente, dice: “En síntesis la cultura, supraestructura, con todas sus instituciones entrega a la familia el troquel con el cual espera que la misma modele las pautas de comportamiento del hijo”.

Observemos como la familia sigue siendo el pilar de la conducta del mexicano; el concepto de autoridad se genera dentro de su seno, consecuentemente, si la figura del padre es de quien estructura al hijo y a su vez representa la figura de la autoridad dentro de la misma, el cual, como lo refiere Samuel Ramos (2007), brilla por su ausencia, concluimos que la figura de autoridad en la familia mexicana se encuentra inexistente. Así pues, ¿qué esperamos de la existencia de la autoridad tributaria como ente que recauda las contribuciones municipales por los servicios públicos recibidos o los impuestos patrimoniales?, pues también se concluye que se tiene por inexistente.

En la obra de Tapia Tovar (2006: 140-142) referida a la “evasión fiscal”, de manera particular en su capítulo II, arriba a algunas de las razones por las que el mexicano incumple sus obligaciones fiscales, aunque, en materia municipal sólo son aplicables algunas, que a nuestro criterio son las siguientes:

Razones del incumplimiento.

- a) Desconfianza en el acierto con que se administran los fondos fiscales por el gobierno. Esta es una razón que manejan sobre todo los partidos políticos de oposición, en el sentido de que los ingresos públicos no han servido para aliviar la situación de pobreza, inseguridad, salud y otros servicios y sin embargo hoy existe más acuciosidad en el examen del gasto público de parte del poder legislativo, sólo que falta publicidad de su destino.

- b) Algunos acuerdos de “amnistía tributaria” o de condonación, que provocan natural desaliento en los contribuyentes que hubieren cumplido con sus obligaciones tributarias en forma oportuna.
- c) Una de las razones más importantes, es la falta de una conciencia tributaria en el medio social, que considere reprobable y moralmente condenable la burla de los intereses fiscales. Es incuestionable que éste es el principal problema que aqueja a nuestro país, que impacta la recaudación, acrecienta la economía informal y la evasión y que no ha sido atacado de raíz”.

La sociología jurídica bien puede ser definida como una ciencia dedicada a la observación de las causas y los efectos del derecho (Correas, 1994: 191); sin embargo, requiere un doble extrañamiento: el de los juristas, que reclaman un objeto científico, un enfoque y una metodología propia, y el de los científicos sociales, que, a su vez, reclaman disciplinas propias, con rechazo de lo normativo en su saber.

Con los argumentos vertidos, arribo a una conclusión parcial, consistente en que el mexicano, al no contar con la figura del padre, que es quien lo debió de haber estructurado en su infancia –ya que él lleva la figura de autoridad– no debe extrañarnos que en su vida adulta burle a la autoridad fiscal incumpliendo sus obligaciones en materia de contribuciones municipales, aunque deriven de servicios públicos ya recibidos por el deudor tributario.

MARCO JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Cuando se realizan estudios sobre finanzas públicas de cualquiera de los tres niveles de gobierno, es común hacer referencia a su marco constitucional, ahora bien, en el caso de las finanzas municipales, los artículos 31, fracción IV y 115 de nuestra Carta Magna, establecen, entre otros, los principios que rigen la vida jurídico-financiera del municipio.

Citar los preceptos constitucionales no implica un estudio analítico y profundo de los mismos, sino sólo enunciarlos para tenerlos como referentes, en la parte que inciden en la argumentación del presente ensayo.

En razón a lo anterior, las contribuciones deben ser pagadas por los contribuyentes atendiendo a los principios de “residencia”, de “capacidad contributiva” y de “legalidad”, como lo dispone el artículo 31, fracción IV constitucional, cuando

establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación, estado o municipio, donde resida de manera equitativa y proporcional como lo dispongan las leyes.

De manera paralela a las contribuciones y demás ingresos que reciben los municipios, el artículo 115, en su fracción III constitucional, le impone la obligatoriedad que tiene de prestar servicios públicos como son, entre otros, recolección y disposición final de residuos sólidos, servicio de suministro de agua potable, tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, seguridad pública. Finalmente, dentro de este mismo artículo, pero en su fracción IV, se instituyen las bases de la hacienda pública municipal (Herrera, 2004: 3).

La “actividad financiera municipal” se encuentra delimitada como lo dispone el artículo 1, segundo párrafo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, como aquella que “comprende la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos”, actividad que es visible en el supuesto que establece el artículo 7 del mismo ordenamiento, cuando señala que para cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, el Estado y los municipios percibirán en cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de la coordinación hacendaria e ingresos provenientes de financiamientos, establecidos en la Ley de Ingresos.

La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 2012, enuncia los ingresos que percibirán los municipios que integran el Estado de México, así ha sido para cada uno de los años inmediatos anteriores, como lo será para los ejercicios fiscales futuros.

DIAGNÓSTICO FINANCIERO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Dentro del marco constitucional y legal antes enunciado, las finanzas públicas de cada municipio presentan un diagnóstico similar, el cual se puede concluir en los términos siguientes:

- Los ingresos por concepto de contribuciones, de manera particular, el impuesto predial y los derechos por suministro de agua potable, que siendo los más representativos en este rubro, son deficitarios, independientemente

que su recaudación debería ser eficiente, porque sus montos recaudatorios inciden como variable en la distribución del fondo general de participaciones en los términos que dispone el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual justifica que a mayor eficiencia recaudatoria mayores participaciones federales a favor del municipio de que se trate.

- Las aportaciones y participaciones federales, son ingresos que perciben los municipios derivados de la coordinación hacendaria contenida en la Ley de Coordinación Fiscal (hacienda fiscal); en términos porcentuales, cada vez tienen mayor representatividad dentro del ingreso ordinario (hacienda patrimonial) de los municipios, sin embargo, siguen siendo insuficientes para cubrir la demanda de gasto público que tienen estos entes públicos; por ello se afirma que los municipios se ven así abocados al paso de una hacienda patrimonial a una hacienda fiscal.
- La actualización de los catastros municipales ha sido rebasada por la dinámica del crecimiento inmobiliario, incidiendo en no contar con información real para la determinación de la base gravable del impuesto predial, traduciéndose en una baja recaudación, bajo las figuras, entre otras, de la elusión y evasión fiscal (Tapia, 2006: 50 y 51).
- La demanda real de servicios públicos municipales obligatorios, ha implicado el crecimiento del gasto público en este rubro, sin embargo, atendiendo al principio del beneficio, un porcentaje importante de contribuyentes no cumplen con la obligación de pago de sus contribuciones (Ferreiro, 1993).

Atendiendo la problemática planteada, debe darse un cambio inminente de políticas públicas, encaminadas a fortalecer la recaudación municipal, utilizando las nuevas tecnologías, aplicando con eficacia las facultades de comprobación, como económico coactivas que tiene la autoridad fiscal, fomentado la cultura del pago mediante el pago voluntario en tiempo y forma, para no tener una dependencia plena de las participaciones federales; y en relación con gasto público, además de realizar programas de contención, resulta necesario que los servicios públicos tengan una mejoría tanto cualitativa como cuantitativa, para incidir en el objetivo que todo órgano de gobierno busca: mejorar el nivel de vida colectivo e individual de sus gobernados.

Ante la enunciación del diagnóstico, ahora lo procedente es sustentar y ofrecer alternativas de solución, como a continuación se citan:

NECESIDAD DEL FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

Los municipios reciben ingresos ordinarios y extraordinarios; los primeros se citan en la Ley de Ingresos que de manera anual aprueba el Congreso Local del Estado de México, y tratándose de los segundos, se autorizan mediante decreto que otorga el mismo Congreso.

Dentro de los ingresos ordinarios, los más relevantes son por concepto de impuestos y derechos, ahora bien, tratándose de impuestos, el más importante por su monto de recaudación es el impuesto predial, y en materia de “derechos”, el más representativo es el originado por suministro de agua potable.

Otros ingresos representativos que reciben los municipios, son los que perciben con motivo de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, como son entre otros, las denominadas participaciones federales, así como las aportaciones federales, dentro de los que forman parte: el fondo de fomento municipal, el fondo de aportaciones para la infraestructura social y el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIA DEL IMPUESTO PREDIAL

La dinámica de crecimiento poblacional en el Estado de México, ha provocado la demanda de uso de suelo en las modalidades de uso habitacional, comercial, industrial, y en donde, para poder cubrir la demanda referida, mediante la figura del cambio de uso de suelo, el uso agrícola ha sido el gran perdedor; ahora bien, todo esto conlleva que el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, sobre todo de aquellos municipios que colindan con el Distrito Federal o que forman parte, ya sea de la Zona Metropolitana del Valle de México o del Valle de Toluca, tengan que reglamentar de manera importante los usos de suelo, con la finalidad de tener un crecimiento urbano ordenado, sin embargo, como excepción, se observa que la mayoría de los municipios presentan asentamientos humanos irregulares en mayor o menor proporción en cada uno de ellos.

Estas zonas de asentamientos humanos irregulares son altamente demandantes no sólo de servicios públicos como agua potable, alumbrado público, recolección de basura, seguridad pública, mercados, panteones, infraestructura educativa, vial, sino también, seguridad jurídica de sus propiedades, situación que lleva a implementar

programas de regularización de la tenencia de la tierra, lo que implica, su inscripción en el catastro municipal, además, en el padrón de contribuyentes del impuesto predial.

Así se ha observado un crecimiento exponencial de la población en la mayoría de los municipios del Estado de México, sin embargo, los recursos públicos para cubrir la demanda de bienes y servicios públicos obligatorios a cargo del Municipio no han crecido de la misma forma, consecuentemente, las finanzas públicas municipales siguen agravando su situación deficitaria.

El suelo urbano identificado por el catastro mediante planos manzanos, permite identificar las superficies de terreno que tiene cada inmueble, así como la superficie de construcción manifestada por el propietario o poseedor al efectuar el pago de su impuesto predial, obligación formal que deberá realizarse cada que efectúa el pago del impuesto referido.

Ahora bien, los catastros municipales han sido superados en la actualización de la información en comento, al no contar con el recurso humano y técnico necesario para compulsar la información declarada con la realidad física de la construcción, sin embargo, mediante la aplicación de técnicas modernas de soporte gráfico (cartografía digitalizada, sistema alfanumérico o fotogrametría aérea) sólo algunos municipios cuentan con información valiosa sobre multiplicidad de datos del territorio cuya utilidad pública empieza a optimizarse.

Esta ineficiencia que presentan los catastros municipales, contribuye, sin duda, a que la recaudación del impuesto predial sea deficitaria, incidiendo, reitero, de manera negativa en la determinación de las cantidades que a los municipios les corresponde por concepto de participaciones federales.

También deberá hacerse referencia que no todos los municipios tienen la capacidad económica para instrumentar la tecnología de cartografía digitalizada o de fotogrametría aérea para modernizar sus catastros, incidiendo factores como incoasteabilidad por superficie territorial municipal, escasas de presupuesto, motivo por el cual, estos sistemas deben ser operados de manera conjunta entre el fisco municipal y el estatal.

Ahora bien, la demanda permanente de uso de suelo para sus diferentes usos que conlleva el crecimiento poblacional ha provocado que su valor comercial se incremente sustancialmente, sin embargo, dicho valor no se ve reflejado en los valores catastrales derivados de la ejecución por parte del contribuyente de figuras como la evasión fiscal por una parte, y en otros, a través de la elusión tributaria.

Entre otros aspectos visibles que refleja el fenómeno inmobiliario en nuestra entidad, lo es que ha sido altamente demandante de infraestructura municipal, como mayores vialidades, más y mejores instalaciones educativas, más demanda de agua potable y paralelamente mayor capacidad de desalojo y su respectivo tratamiento de aguas residuales; el incremento poblacional ha generado mayor cantidad de residuos sólidos y con ello se requiere su correlativo tratamiento, la seguridad pública sigue siendo una demanda constante de la ciudadanía, y así sucesivamente, estos aspectos son enunciativos y no limitativos.

Como podrá observarse, todos estos incrementos de bienes y servicios municipales, inciden en un mayor gasto público a cargo de la hacienda municipal, es por ello, que el fenómeno no se puede analizar de manera aislada, sino por el contrario, de manera conjunta, esto es, materializar la hacienda municipal funcional, atendiendo por un lado al principio de equilibrio presupuestal, que establece la igualdad entre el ingreso y el gasto, y por el otro, al principio del beneficio, según el cual cada individuo ha de pagar a hacienda pública una cantidad de dinero proporcional a los bienes y servicios que recibe del ente público (Ferreiro, 1993: 15).

SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIA DE LOS DERECHOS DE AGUA POTABLE

El servicio público más relevante que presta el municipio, es el suministro de agua potable, ahora convertido como un derecho humano, atendiendo a las últimas reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, es por ello, que ahora los ordenamientos legales deberán ser reformados atendiendo a lo antes referido.

Ello, sin duda fortalece a los derechos de los gobernados, conlleva una obligación de fortalecer a los municipios, o a los entes públicos federales, estatales o municipales que por su naturaleza, tengan que prestar este servicio público.

Atendiendo al punto de vista que nos ocupa en el presente trabajo, no es halagadora la reforma constitucional, toda vez que tendrá que seguirse prestando el servicio de suministro de agua potable, a pesar, de que, quien lo reciba sea un deudor de este servicio público, asimismo, la autoridad no podrá cortar el suministro de este vital líquido.

Pero el problema subsiste, si el usuario de una toma de agua potable no cubre sus derechos generados por el servicio que se le suministra, provocará un quebranto financiero en los organismos públicos, teniendo, que resolver su situación financiera ajenos a los que se generan por la prestación del citado servicio; siempre y cuando la legislación se lo permita.

Atento a lo anterior, se visualiza un agravamiento de la situación financiera de los organismos operados que suministran agua potable a los gobernados, consecuentemente, es viable que se acuda a campañas voluntarias de pago, que se fomente la cultura de pago, sin embargo, de no ser así, los organismos de esta naturaleza de manera genérica son autoridad fiscal, es por ello, que podrán agotar el pago forzoso, mediante el procedimiento económico coactivo, o legalmente reconocido, como procedimiento administrativo de ejecución.

Asimismo, estos organismos, no sólo suministran agua potable, sino también, atienden el servicio público que se relaciona con las aguas residuales, construyendo y dando mantenimiento a drenajes, colectores, cárcamos, plantas de tratamiento, entre otras actividades inherentes, las cuáles causan los derechos correspondientes, sin embargo, presentan la misma problemática, el no pago por parte de los usuarios.

Ahora bien, el endeudamiento no es el camino, ya que si el gasto público es mayor al ingreso, no cumpliéndose con el principio de equilibrio presupuestal, la situación financiera no es alentadora en el corto plazo.

SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIA DE OTROS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Todo servicio público municipal es relevante, sin embargo, graduando su importancia, diremos que el tratamiento de aguas residuales, disposición final de los residuos sólidos, alumbrado público y seguridad pública, merecen especial atención, razón por la cual hacemos los comentarios siguientes:

Tratándose del servicio público de tratamiento de aguas residuales, existe nula cultura por el tratamiento de estas aguas, sobre todo porque a nuestro territorio estatal, la geografía le ha dotado de cauces naturales para el desalojo de estas aguas, conduciéndolas a cielo abierto, sin ningún tratamiento, contaminando nuestros arroyos y ríos, inclusive extinguiéndolos, toda vez que son encortinados, entubados, u otros tipo de construcciones, que les permita utilizarlos adicionalmente como vías de comunicación carretera.

Ahora bien, las autoridades municipales y estatales, atendiendo el problema de las aguas residuales, han construido algunas plantas de tratamiento, que permiten reducir el problema, sin embargo, no han sido suficientes; para ello, resulta necesario además de destinar parte del gasto público de inversión en su construcción, se requiere, de manera paralela, establecer una legislación acorde con esta problemática, que atienda no sólo el aspecto contributivo, sino también, que establezca una normatividad que imperativamente regule usos del agua, con los correlativos que no sean permitidos; para que una vez que se llevó a cabo el referido uso, sea vertida al colector municipal, para ser destinada a una planta de tratamiento que genere un reúso de este vital líquido, en la agricultura, en la industria, en áreas verdes públicas y privadas, etcétera.

En relación con el servicio de alumbrado público, además de ampliar su cobertura y el mantenimiento al actual, se demanda el cambio de luminarias ahorradoras de energía por las tradicionales que consumen mayor energía, sin embargo, el costo de la energía eléctrica sigue siendo mayor, y el consumo que demandan los municipios, cada vez, es mayor; representando un gasto público importante dentro del presupuesto de los municipios.

La recolección y disposición final de los residuos sólidos persiste ya que además de un problema ecológico, no existen lugares dentro de los territorios municipales destinados para este fin, muchos de ellos, no disponen de un lugar propio, consecuentemente, tienen que hacerlo hacia otros municipios, incidiendo en los costos de transporte, pero además en el pago por su recepción, es por ello que demandan instalaciones regionales que procesen industrialmente la basura, utilizando el biogás para la generación de energía eléctrica, produciendo composta, evitando la contaminación de los mantos friáticos con los líquidos lixiviados; es decir, darles un destino a estos residuos sólidos de manera integral y sustentable, ya que se producen miles de toneladas diariamente, sólo basta decir que per cápita se genera en promedio diario 0.99 kg, y multiplicado por los 15 millones de habitantes residentes en el Estado de México, generamos 14 850 toneladas diarias, consecuentemente, en promedio al año, 5.5 millones de toneladas.

La seguridad pública se encuentra cuestionada a todos los niveles de gobierno; en el caso de los municipios mexiquenses, no todos tienen la cobertura que demanda la ciudadanía, existen ejemplos comprobados donde un policía municipal tiene que vigilar a un promedio superior de mil personas; por lo tanto, la ciudadanía demanda mayor cantidad de elementos de seguridad pública, mayor y mejor equipamiento, uso de tecnología de punta en la vigilancia, como centro de monitoreo mediante el

uso de cámaras, mayores y mejores patrullas, servicios aéreos de vigilancia. Sin duda, esto es posible, siempre y cuando el ingreso público sea suficiente para cubrir los gastos presupuestados en este rubro, que sin duda siempre van a la alza.

CONCLUSIONES

Primera. La hacienda pública municipal requiere de la atención de legisladores, de gobierno, ciudadanía organizada, de instituciones e investigadores de temas relacionados con la vida municipal, para instrumentar ordenamientos legales, reglamentos administrativos, estudios, políticas públicas, acciones que permitan incidir en superar el déficit financiero en el que se encuentran inmersos desde hace ya, un buen número de administraciones municipales, las cuales permitan la existencia de la tan anhelada gobernabilidad por parte de los ayuntamientos en el poder.

Segunda. Existen tres pilares para fortalecer las finanzas públicas municipales: 1) ejercer con eficacia y eficiencia las potestades tributarias que tiene el Congreso del Estado de México, a favor de la hacienda pública municipal, reformando la legislación en esta materia, modernizándola en la parte de la fiscalización, dotándola de mayores atribuciones; 2) recae en la legislatura federal, la cual deberá establecer disposiciones legales que regulen la eficacia de la recaudación de las contribuciones federales, por citar, las que forman parte del Fondo General de Participaciones, ya que los municipios de todo el país participan del mismo; consecuentemente, si no existe eficacia en la recaudación, no es imputable ni a las entidades federativas ni a los municipios mismos, 3) consiste en la eficacia de la hacienda pública municipal, que tiene como tarea, entre otras, ejercer plenamente las facultades de recaudación de las contribuciones municipales, incidir en la confianza del ciudadano, dotándolo de mejores servicios públicos, de calidad, que observen que sus impuestos y derechos están bien aplicados, materializar la referida gobernabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Bajo F, M. y S. Bacigalupo (2001). *Delitos tributarios y previsionales*. Editorial Hammurabi, Buenos Aires.
- Bobbio, N. (2005). *Teoría General del Derecho*. Editorial Temis. 2ª edición, Bogotá.
- Correas, O. (1994). *Introducción a la sociología jurídica*. Ediciones Coyoacán, México.
- Courtis, C. (2006). *Observar la ley ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Editorial Trotta, Madrid.
- Damarco, J. H. (s/a). “Metodología científica del Derecho tributario, *Tratado de Tributación*. Editorial Astrea, tomo I, vol. 1.
- De Barros Carvalho, P. (2007). *Curso de Derecho Tributario*. Editorial Marcial Pons, Madrid.
- De Mita, Enrico (2001). “Función y actos de recaudación”, *Tratado de Derecho Tributario*. II tomo, Editorial Temis, Bogotá Colombia.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo V, Editorial Driskill.
- Fernández C., J. (2006). *Sociología de la hacienda pública*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris Teoría del derecho y de la democracia*. Editorial Trotta, Madrid.
- Ferreiro L., J. J. (1993). “La hacienda local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional, *Tratado de Derecho financiero y tributario local*. Editado por Diputación de Barcelona y Marcial Pons. Madrid.
- Herrera M., P. M. (2004). *Metodología del Derecho financiero y tributario*. Porrúa, México.
- Hierro, L. (2003). *La eficacia de las normas jurídicas*. Editorial Ariel Derecho, Barcelona.
- Larenz, K. (2001). *Metodología de la Ciencia del Derecho*. 2ª ed., Ariel, Barcelona.
- Pérez Perdomo, R. (2000). “Sociología del Derecho”, *El derecho y la Justicia*. 2ª ed., Editorial Trotta, Madrid.
- Ramírez, S. (2009). *El mexicano, psicología de sus motivaciones*. Editorial Grijalbo, México.
- Ramos, S. (2007). *El perfil del hombre y la cultura en México*. Colección Austral, México.
- Rojas O., F. (2010). “Gobernabilidad y gobernanza. De la teoría a la práctica”, *Aplicación a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*. Publicación de ANEAS, octubre.
- Sastre Ariza, S. (2006). *Observar la Ley. Ensayos sobre metodología jurídica de la investigación jurídica*. Editorial Trotta, Madrid.
- Sobral, J. et al. (1994). *Manual de psicología jurídica*. Ediciones Paidós, Barcelona.
- Tapia T., J. (2006), *La evasión fiscal*. 2ª edición, Porrúa, México.

MESOGRAFÍA

Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 2012.

www.conagua.gob.mx, consultado el 2 de julio de 2012.

DESARROLLO URBANO: RETO MUNICIPAL

*Melesio Rivero-Hernández**

EL FENÓMENO URBANO

Se estima que cuando menos 50% de la población mundial vive en lugares con características urbanas y que la tendencia a la urbanización de la vida humana se mantendrá en este siglo, al punto de creer que en 2025, 63% será urbana (Agudelo, 2005). México no escapa a tales tendencias ya que es un país preponderantemente urbano. A finales del siglo xx se consolidó una tendencia inclinada de manera pertinaz en la década de los cuarenta. El hábitat ha sufrido transformaciones de diversas intensidades, escalas y ritmos a lo largo y ancho del territorio nacional (Agudelo, 2005: 40).

Según Agudelo (2005), las consecuencias más destacadas de este proceso fueron: la ruptura de la dicotomía campo-ciudad y la extensión de las dinámicas urbanas sobre un espacio amplio. La mayor parte de los mexicanos pasamos la mayor parte de nuestras vidas en uno o a lo sumo en dos lugares distintos y que del mismo modo, ocupamos nuestro tiempo de vida en un nicho casi constante; aún más, aunque la territorialidad humana se define políticamente, el hábitat, la dimensión espacial del territorio, para la mayoría de nosotros es constante.

Fundamentalmente se han buscado espacios donde oportunidades y esperanzas de una vida presente y futura sean representativas de mejoramiento, de superación de adversidades. Sostiene Bazant (2010) que una de las características por las que las ciudades han podido expandirse rápidamente ha sido la flexibilidad en la forma como los asentamientos de bajos ingresos, los de ingresos medios o los fraccionamientos

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: melesior@yahoo.com

residenciales de altos ingresos se han ubicado en las periferias. Es decir, la expansión urbana no sólo es popular, todos los sectores sociales han violentado la racionalidad en la ocupación del territorio.

La expansión urbana acontece en cualquier lugar del territorio, independientemente de sus características morfológicas y ambientales, y en la demarcación político-administrativa en que se encuentre (Bazant, 2010: 485). Los rasgos de ciudad decrecen con la distancia al centro, de tal forma que se habla de urbe y suburbios y se intenta que los segundos cobren visos de ciudad como medida del desarrollo urbano (Aseem, 2002: 108).

Duhau y Giglia (2004) dan cuenta de los procesos de ocupación del suelo cuyo resultado es la actual estructura urbana que guarda la Zona Metropolitana del Valle de México, y que bien pueden extrapolarse a las grandes ciudades del país. Descubrieron las formas en que se combinaron diferentes modalidades de ocupación del espacio metropolitano en el Valle de México, así como los usos privados y públicos y los conflictos derivados de ello. Para explicar tales fenómenos se apoyaron en el concepto de “orden urbano”:

[orden urbano es]...el conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a alguna jerarquía jurídica) como convencionales a las que recurren explícita o implícitamente los habitantes de la ciudad en su interacción cotidiana con el espacio público, y por medio de las cuales establecen expectativas y organizan las prácticas relacionadas con los usos, la apropiación y los significados atribuidos a los espacios y los artefactos urbanos (Duhau y Giglia, 2004: 263).

El concepto es de utilidad porque permite identificar los procesos diferenciados de ocupación y uso del suelo de las ciudades. Con el concepto se puede determinar lo ocurrido y se pueden identificar los procesos particulares de cada una de las ciudades en México en función de este modelo general.

Para el caso de los cascos urbanos antiguos que se fueron ensanchando, Duhau y Giglia (2004) identificaron de manera típica tres formas: a) la primera corresponde al “urbanismo ibérico”, que define un tejido urbano por medio de la traza en damero, 2) la segunda es el “urbanismo moderno” que produce la ciudad a partir del espacio público y que organiza el tejido urbano mediante la jerarquización de las vías públicas, 3) la tercera corresponde a los pueblos y/o barrios que se originaron de asentamientos prehispánicos, con traza irregular y espacios de circulación con callejones.

En las periferias, Duahu y Giglia (2004) establecen tres tipos de urbanización: desarrollos suburbanos o fraccionamientos, conjuntos habitacionales de interés social y colonias populares. Los fraccionamientos están dirigidos a las clases medias y en ocasiones a las clases altas. Se trata de desarrollos que representan una alternativa positiva para la vivienda propia en un contexto de recursos, servicios e ingresos adecuados. Sus funciones de vivienda permiten un uso exclusivo sin combinación con otros usos comerciales o de servicios y, evidentemente, sin usos industriales.

Los conjuntos habitacionales corresponden, prioritariamente, a programas públicos de vivienda, en los que se abaten costos de construcción y de suelo. Se diseñaron como espacios autocontenidos a tejidos urbanos adyacentes, evitando el contacto físico y humano con otras formas de urbanización (Duhau y Giglia, 2004).

Las colonias populares “corresponden a la ciudad producida a partir de la vivienda y los servicios básicos por medio de lo que habitualmente denominamos ‘urbanización popular’, basada en la producción de lotes baratos destinados a la vivienda unifamiliar autoconstruida” (Duhau y Giglia, 2004: 262). El urbanismo popular responde a la vivienda producida a contracorriente con la normatividad en lo concerniente a usos del suelo. Por su naturaleza, y comparativamente con otras zonas, los terrenos tienen precios baratos y la técnica constructiva es de baja calidad. En ellas se mezclan usos comerciales, de servicios e, incluso, industriales.

Observado como un todo, el orden urbano se caracteriza por la depredación de lo público. Se observa por una permanente “privatización del espacio y de las prácticas urbanas que con diferentes modalidades operan con dispositivos de protección, autosegregación, subsistencia y explotación lucrativa del espacio público y las externalidades urbanas” (Duhau y Giglia, 2004: 265). Lo anterior como resultado del predominio de reglas informales en la gestión urbana, por encima de las normas urbanísticas formales.

El orden urbano descrito da como resultado un tejido urbano denso en promedio, sumamente intrincado y desigual. En dicho tejido existen áreas que cuentan con los atributos propios de una gran ciudad, es decir, aquellas con un tránsito local intenso, diversidad de actividades, múltiples ofertas recreativas y culturales, áreas adecuadas para el tránsito peatonal, en buena parte de los casos, en particular el centro histórico y las áreas correspondientes a los principales nodos del transporte. Sin embargo, tales áreas han experimentado un serio deterioro de su imagen urbana, y su espacio público ha sido colonizado por modalidades del comercio y la oferta de servicios en la vía pública, “que no sólo ha adquirido un carácter masivo, sino que son realizadas en

condiciones tales que llevan a un fuerte deterioro del espacio público y tienden a hacer incompatible el desarrollo de otras actividades” (Duhau, 2001: 145).

Existen otras áreas, sobre todo las periféricas, que son grandes en su tamaño poblacional, así como elevadas las densidades e intensidades en el uso de suelo. O como dice Duhau (2001:146) “...se trata de una población semejante a la que en Europa corresponde a una ‘gran’ ciudad”; sin embargo, no se encuentra una oferta comercial y de servicios diversificada, así como tampoco una imagen urbana, o áreas recreativas, patrimonio arquitectónico u ofertas culturales enormemente superiores.

Pero tampoco se encuentra nada semejante a los suburbios norteamericanos (centros comerciales, grandes áreas verdes, viviendas rodeadas por jardines). “En su lugar, encontramos una urbanización sumamente densa, en donde el coeficiente de construcción de los terrenos es notablemente alto, las áreas verdes son prácticamente inexistentes...” (Duhau, 2001: 147).

Franquet (cit. Pos. Agudelo, 2005: 43) señala que el territorio también puede ser entendido como un hecho jurídico, dado que el hombre construye los límites de su territorio políticamente, es decir, establece acuerdos con otros seres humanos y controla el acceso a sus dominios que cobran así la denominación de Estado. En esta concepción el territorio constituye la base física de las personas jurídicas o naturales y el espacio en que éstas realizan su actividad. Aquí las personas jurídicas pueden ser de dos clases: institucionales y territoriales. Las primeras son aquellas que disponen de un territorio como simple ámbito de su acción y no como ingrediente de su personalidad (Agudelo, 2005: 43).

En su conjunto, las megaciudades contienen diversas unidades político-administrativas que tienen responsabilidades y tareas que desarrollar, es decir, existe un orden urbano espacial, que se gestiona con instituciones fragmentadas. “Muy a menudo encontramos que las acciones urbanas, públicas y privadas, no se coordinan, que se cambian y que son frecuentemente arbitrarias (Iracheta, 2010a: 512). Lo anterior genera efectos perniciosos y siempre deja espacios abiertos a márgenes de ineficiencia en el uso del espacio y reproduce las desigualdades sociales.

La ciudad también es un hecho social (Iracheta, 2010a: 513). El desarrollo urbano es el resultado físico y ambiental de tendencias locales y globales que luchan por la apropiación de los recursos físicos, las rentas inmobiliarias y las mejores localizaciones. Esta última determina que los grupos sociales ocupen espacios diferenciados dentro de la estructura urbana.

El esquema típico es que el o los grupos con mayor poder adquisitivo se sitúen en los lugares donde la renta y la plusvalía les permite alta rentabilidad, mientras que los grupos sociales más pobres se instalan en aquellos sitios dejados por el resto de la sociedad, es decir, en territorios que carecen de interés económico para los mercados de bienes inmuebles “debido a sus limitaciones de infraestructura, localización geográfica, limitaciones y/o riesgos ambientales e incertidumbre en la tenencia de la tierra o problemas legales” (Iracheta, 2010a).

El fenómeno urbano es más común y es importante poner atención al marco institucional en el que se desempeñan los diferentes actores, así como poner atención al desenvolvimiento de los grupos de poder en las altas esferas (Rosique, 2006: 143). La conjunción de los dos factores señalados establece las líneas de la planeación, la gestión urbana y las formas de negociación y sus resultados en el espacio.

MARCO JURÍDICO Y PLANEACIÓN URBANA

Según Gutiérrez Chaparro (2009), 1976 marca el inicio de la institucionalización de la Planeación Urbana en México con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), la que además de afianzar su carácter centralizado y normativo, favoreció el establecimiento de las bases para crear leyes, planes y reglamentos urbanos en prácticamente todas las entidades del país “aunque en algunas de las principales ciudades, ya existían ordenamientos de esa naturaleza aunque no con el mismo impacto que la Ley tendría en adelante y hasta la fecha” (Gutiérrez Chaparro, 2009: 61).

Las bases constitucionales relativas a la planeación urbana del territorio y la atención de los problemas metropolitanos se encuentran en los artículos 25, 26, 27, 115, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen los preceptos generales de la acción gubernamental en la materia.

En cuanto a la planeación del desarrollo (en el que está incluido, pero no exclusivo, el tema urbano) la Constitución Política reserva para el Estado mexicano, con el artículo 25, la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. En dicho artículo se establece la obligación del Estado en la planeación, por encima de cualquier otro grupo o sector. Incluso, la obligación de crear estructuras gubernamentales para realizar las tareas requeridas. Cuestión que se refuerza con el artículo 26, al señalar la obligatoriedad de que la actuación de la administración pública sea concordante con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 27 determina la obligatoriedad del Estado para el ordenamiento de los asentamientos humanos. Señala como ineludible atender lo concerniente a los usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Las responsabilidades no son mínimas, ya que cada una en lo particular, implica tareas cuyo cumplimiento requiere del despliegue de recursos públicos de manera eficiente. Sin embargo, uno de los vacíos del artículo 27 es la ausencia del concepto de metrópoli.

La Constitución privilegia el control municipal en materia de desarrollo urbano; de esa manera, el artículo 115 asigna de manera exclusiva competencias a tal ámbito gubernamental. Los gobiernos municipales tienen la facultad de formular y aprobar los planes de desarrollo urbano; también deben administrar la zonificación derivada de tal instrumento, es decir, el artículo 115 dota de autonomía a los municipios para orientar y conducir la ocupación de sus territorios. Las posibilidades que tales facultades otorgan para un efectivo control son amplias ya que abarca dos momentos: la definición de la prospectiva territorial y su gestión.

El propio artículo 115 establece la obligatoriedad para que los municipios sean convocados por el gobierno estatal y/o federal, en la formulación de planes de desarrollo regional; sin embargo, tales instrumentos derivados de un posible trabajo conjunto difícilmente tienen poder vinculante, debido a lo que en su inicio el propio artículo citado establece: la autonomía municipal.

A pesar de que en la fracción VI del artículo 115 constitucional se incluye el tema de las conurbaciones, el propio texto restringe la intervención municipal en caso de que la conurbación se localice en su territorio. Cuando ésta corresponda a otro territorio municipal, poco o nada habrá de participar en la orientación del desarrollo de territorios más amplios. De esa manera, las instituciones se han diseñado para fortalecer a los municipios en términos de lo que a sus territorios comprende y deja de lado las reglas necesarias y claras para una efectiva intervención en las metrópolis. Dicho de otra manera: con los municipios no es suficiente.

El artículo constitucional explícito para la cuestión metropolitana es el 122 (particularmente en el apartado C, Base Quinta-G); precisa una agenda metropolitana que en sí misma es un avance (asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y

seguridad pública), porque identifica los problemas que rebasan las demarcaciones político-administrativas institucionalizadas y que requieren de reglas propias para ser gestionados.

Sin embargo, el artículo 122 no define responsables ni establece facultades o atribuciones concretas. Aquí se encuentra una limitante porque dicho contenido del artículo no ha dado paso a la creación de instituciones ni de organizaciones gubernamentales *ex profeso*. Lo anterior da como resultado que no se ejerzan recursos públicos bajo el esquema de operación legal de la administración pública, que se refleje en programas y proyectos enmarcados en procesos administrativos.

Lo que sobresale de las bases constitucionales es el concepto de coordinación metropolitana y que el artículo 122 establece la agenda de dicha forma de atención pública del fenómeno. En ese sentido, lo que sigue da cuenta de la normatividad prevaleciente con un enfoque integrado de la metrópoli bajo el esquema de coordinación y no la revisión de las normatividades aplicables a cada problema metropolitano en cada ámbito gubernamental.

La Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos 7º, 8º, 9º, 12, 20, 21, 22, 24 y 25, especifica los conceptos y alcances de los términos de aplicación vinculante. Con la nueva ley se afinó el principio de concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, se normó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano, se trató de compatibilizar medio ambiente y urbanización, se simplificó el tratamiento de las conurbaciones y, lo más importante, se instituye la zonificación en sustitución de las declaratorias como instrumentos de regulación.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece el principio de concurrencia entre ámbitos de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. El artículo 7º señala que la federación tiene como facultad “participar en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos”. Sin embargo, del contenido del artículo aludido se desprende una limitante del gobierno federal al acotarlo a cumplir un papel de mero asesor sin poder vinculante. Ello le libra de asignar recursos presupuestales propios para la realización de acciones o impulsar proyectos específicos. De esa manera, la norma predispone a una actuación marginal federal en el terreno de los hechos.

El artículo 8º faculta a los gobiernos estatales para “participar” en la planeación y regulación de las conurbaciones. La fracción VI del artículo en comento señala que podrán coordinarse con la federación, con otras entidades y con sus municipios,

para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. Su contenido deja un espacio vacío, en términos de obligatoriedad, y también a aspectos coyunturales, sin determinar con precisión los alcances de la “participación” y del “poder” de coordinación.

En cuanto a las facultades municipales, en su artículo 9º reitera que los municipios están facultados, exclusivamente, para “formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano... y vigilar su cumplimiento”. Si bien la propia LGAH deposita en manos de los municipios el verdadero control del desarrollo urbano; también en el artículo 12 prevé la obligatoriedad de que exista congruencia entre planes federales, estatales, regionales y municipales.

En relación con los mecanismos de aprobación, los alcances y estructura de los planes regionales, pero sobre todo los de ordenación, la LGAH tiene un vacío porque no los prevé. En los artículos 13, 14, 15, 16, 17 y 18 se alude, únicamente, a lo que debe hacer cada nivel de gobierno para sus respectivos planes. Esto quiere decir que la planeación metropolitana no está prevista en la Ley General.

La manera como se intenta salvar este vacío se encuentra en el contenido del capítulo cuarto, que trata específicamente de las conurbaciones. En el artículo 20, la LGAH establece que, ante una conurbación, los gobiernos implicados planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno. Los artículos 21 y 22 señalan que, en principio, se debe trabajar en la declaratoria de la conurbación, definición de su localización y su delimitación. Posteriormente se debe pasar a los compromisos de cada ámbito gubernamental “con base en un programa de ordenación de la zona conurbada”.

En el artículo 24 se especifican los contenidos mínimos de un programa de ordenación. Sobre todo se debe manifestar con claridad la congruencia con el sistema de planeación urbana, sustentado en el artículo. Tales elementos son: circunscripción territorial; bases para la elaboración y ejecución de los proyectos, determinación de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento. También incluye la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada y las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

La LGAH resulta limitada en cuanto a ser un verdadero instrumento jurídico para la acción pública eficiente. Su problema radica en que reparte tareas entre los gobiernos estatales y municipales, sin especificar responsabilidades concretas para el

ámbito federal. En una aparente congruencia con el régimen federal desliza el tema hacia otros gobiernos y deja vacíos.

Además de que existe un sistema de planeación regulado a nivel federal, también cada entidad federativa cuenta con legislación sobre planeación y desarrollo urbano que teóricamente debiera conducir a una estrategia compartida para ordenar y desarrollar las ciudades y metrópolis.

Uno de los problemas deriva de que las atribuciones de los gobiernos municipales, establecidas en el artículo 115 de la Constitución nacional, se enfocan principalmente a la planificación del desarrollo local, la prestación de servicios públicos para el funcionamiento de las ciudades (Iracheta, 2010b: 159).

De acuerdo con García Espinoza (2008), a pesar de que los primeros planes de desarrollo urbano datan de 1960, las propuestas sobre la estructura urbana se enfocaron a prever escenarios de crecimiento bajo un esquema de estructura monocéntrica. Sostienen Fidel y Fernández (2002: 601) que a fines de los sesenta, los Estados nacionales en América Latina comenzaron a elaborar los denominados “planes urbanos”. Se “elaboraron verdaderos tratados de planeación urbana, que poco a poco fueron olvidados, mientras los habitantes eran procesados como meros números o variables pasivas en el momento de elaborar el diseño de los planes”.

De acuerdo con Gutiérrez Chaparro (2009), en la planeación urbana nacional existe una notoria influencia de modelos y escuelas donde destacan la europea y norteamericana. Uno de los fundamentos de dichas escuelas es la utilización de un plano regulador como medio de intervención y la zonificación como mecanismo de control del crecimiento. Al plano regulador le han asignado a la planeación urbana un carácter funcional-espacialista. El énfasis ha venido recayendo en la regulación de suelo urbano, de esa manera, el crecimiento de una ciudad se visualiza como la expansión de su mancha urbana derivada del crecimiento poblacional. De ahí que “en la planeación urbana prevalezca el enfoque físico-espacial en la búsqueda del ordenamiento urbano y del territorio” (Bazant, 2010: 477).

Además, una de las más importantes contradicciones fue la interrupción de la planeación urbana, hacia mediados de los años ochenta, cuando se subordinó a las políticas, estrategias y objetivos generales determinados para el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Lo anterior implicó el deslizamiento de la política nacional hacia la cuestión económica.

La tendencia de marginar la cuestión urbana se mantuvo durante los noventa cuando desde las instituciones del Estado se impulsaron programas como “Ciudades medias” y “100 ciudades”. En dichos programas la planeación urbana asumió un carácter secundario; se limitó a la regulación del crecimiento de las ciudades desde una perspectiva espacial carente de una visión integral y sin mostrar signos de avance. En esos años fue promovida más como una herramienta auxiliar de la política de desarrollo económico y social, “limitándose a ser solamente un marco espacial de ordenación de acuerdo con lo señalado en la LGAH” (Gutiérrez Chaparro, 2009: 61).

Por otra parte, la reforma constitucional de 1992 al artículo 27 tuvo efectos perversos en materia urbana. Lo anterior “preparó el terreno para la privatización de la tierra ejidal, que representaba al inicio de la década de 2000 más de tres cuartas partes de la tierra urbanizable en la periferia de la mayor parte de las ciudades mexicanas” (Iracheta, 2010: 517). Por ello, y de acuerdo con los nuevos contenidos de la Ley Agraria los ejidatarios pueden privatizar sus parcelas de tierra y participar del mercado “comercial” en el mercado inmobiliario formal.

De ahí que la oferta de suelo para urbanización en las periferias de las ciudades se haya incrementado de manera notable y, como señala Iracheta (2010a), ello obliga a los sectores populares a buscar terrenos más alejados cuyos precios les resulten accesibles, generando así nuevos asentamientos en zonas con escasos servicios y restricciones evidentes. Es decir, la nueva Ley Agraria ha sido un factor de ensanchamiento de las ciudades.

El abandono de la planificación urbana muestra que ningún ámbito de gobierno dispone de la fuerza política, habilidades técnicas y recursos, para solucionar las necesidades de las comunidades urbanas, en particular aquellas de los pobres (Iracheta, 2010a: 521). En materia de desarrollo urbano tal abandono derivó en defectos en las políticas públicas socioespaciales. Han sido los efectos perversos y el resultado de la sustitución del Estado por el mercado.

Si bien los gobiernos elaboran planes, la instrumentación no es fácil, ya que pueden existir muchas unidades independientes o sectores privados que se pueden resistir al plan. Sobre todo, lo que dificulta es la existencia de estructuras de autoridad que necesariamente participan en la implementación de un plan (Benveniste, 1970), sea éste un instrumento amplio del desarrollo o propiamente urbanístico.

Gutiérrez Chaparro (2009) señala que en el campo de los estudios territoriales se observa un vacío temático de trascendencia cuando se trata de entender el concepto

y evaluar los alcances de la planeación urbana contemporánea. Si algo caracteriza a la planeación urbana de las instituciones de gobierno es un proceso de pensamiento mecánico que condena al fracaso como medio de anticipación y conducción del desarrollo y crecimiento de las ciudades.

La implementación de los planes carece de un marco institucional completo y robusto, lo que aunado a una marcha siempre llena de tropiezos de las organizaciones gubernamentales, ha conducido a caídas permanentes (Rosique, 2006: 142). Mejía plantea que las instituciones deben modificar los roles que juegan los diferentes actores para coordinar la participación de las disciplinas involucradas, en pro del desarrollo de la población para la que se planea” (2008: 22).

LOS RETOS MUNICIPALES

Cabrero y García indican que si algo es propio de la vida municipal es la complejidad creciente de las agendas locales. Sin embargo, la transformación y adaptación de los procesos administrativos municipales han sido tardías e inacabadas, y la acción pública en sus resultados está “permanentemente obstaculizada por la rigidez y obsolescencia del diseño institucional del municipio urbano mexicano” (2010: 164).

El marco institucional municipal no permite que la agenda se renueve a la velocidad que requieren los gobiernos urbanos. Los procesos de decisión en el interior del Cabildo siguen los patrones tradicionales de gobierno y de atención a los problemas, que dificultan a los gobiernos municipales enfrentar con la agilidad y la eficacia requeridas los problemas públicos en las ciudades. La mecánica de decisión y la escasa capacidad de organización, preparación y análisis de los asuntos por atender, someten a los municipios urbanos a una debilidad estructural que les impide hacer frente de manera profesional y rigurosa al desarrollo urbano (Cabrero y García, 2010: 164-165).

A pesar de que el municipio urbano mexicano vivió en soledad y abandono durante el siglo pasado, tiene el reto de fortalecer su vida económica, política, institucional, social y cultural y que ello se refleje en la estructura y forma de las ciudades. De no lograrlo, el país estaría en serias dificultades para acceder a etapas superiores de desarrollo y de equidad social; es decir, “es preciso atender esta agenda antes de que se agraven los rezagos que le genera al conjunto nacional”

(Cabrero y García, 2010: 166). Por ello se requiere deconstruir y reconstruir el diseño institucional relacionado con el desarrollo urbano.

De acuerdo con Merino (cit. Arellano, 2011: 68), los problemas de diseño institucional son el resultado de cinco contradicciones porque: a) fue pensado para un sistema de partido hegemónico; b) los métodos de financiamiento de la gestión local estaban produciendo incentivos contradictorios; c) la gestión pública de los gobiernos municipales no sólo estaba limitada por la carencia de recursos propios, sino por las contradicciones de su diseño institucional; d) los métodos propuestos para generar mayor participación ciudadana en la toma de decisiones tampoco se hacían considerando las dificultades del diseño constitucional y e) en los gobiernos municipales no se generaron técnicas de gestión suficientes.

El reto de los municipios es un reto urbano con diferentes ejes o asuntos que están en permanente interacción y donde confluyen diversos aspectos, “entre los cuales se encuentran el conflicto por el territorio, por la exclusión política, por el espacio público y por el uso del suelo” (Castro *et al.*, 2011: 143). El uso del suelo sigue siendo un aspecto nodal que, junto con las formas de construcción y determinación del espacio público, influyen en la coherencia esperada entre el espacio vivido y el espacio planeado.

El reto urbano de los municipios se complejiza en zonas conurbadas intermunicipales e intraestatales que dan origen a las zonas metropolitanas. Lo que sucede en el territorio local se vincula con dinámicas exógenas. Por ello se debe definir con precisión qué decisiones corresponden, efectivamente a los municipios y cuáles corresponden a otras instancias de gobierno. Según Covilla (2010: 118) “las áreas metropolitanas deberían tener más injerencia sobre las decisiones internas de los municipios cuando éstas tengan relevancia metropolitana. Sin embargo, tal afirmación no toca la necesidad del fortalecimiento de las prácticas municipales en materia de administración urbana, aspecto de necesario abordaje antes de pensar en la supresión de potestades.

Durante la primera década del siglo XXI, en México “se asistió a la emergencia y la necesidad de crear gobiernos metropolitanos. Su necesidad imperiosa manifiesta un problema funcional de gobernar territorios” (Arellano, 2011: 71). Por eso es necesario que las reglas sean óptimas y factibles de concretarse en las prácticas organizacionales municipales; se trata de mejorar el desempeño gubernamental.

Arellano (2011: 85) sostiene que “el tema es tan complejo que requeriría una reforma de Estado de gran envergadura, ya que para una adecuada gestión de las

ciudades el sistema de tres órdenes de gobierno es insuficiente”. La posibilidad de crear gobiernos metropolitanos y regionales aparece como una necesidad, porque hasta ahora la coordinación y la escasa asociación entre municipios no parece dar resultados positivos.

La acción pública municipal en materia urbana, derivada del arreglo institucional vigente da la idea de que estamos en presencia de una gran crisis. Cuestión que Aseem (2002) considera puede conducir no sólo a la normalidad, también a un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Lo anterior porque “...las crisis pueden ser vistas como una oportunidad para que las instituciones de planeación, y quienes las dirigen, redefinan sus estrategias para subsanar problemas urbanos estructurales” (Aseem, 2002: 111).

Los municipios son una parte del tejido social, y suelen constituir el marco desde el cual se gobierna el espacio local. Por ello, en materia de desarrollo urbano, los gobiernos municipales deben revisar su repertorio de rutinas –tales como convenios, programas, y prácticas institucionales para gestionar problemas simples y también contar con los procesos administrativos para hacer frente a situaciones imprevistas, incluyendo las crisis urbanas–. Si la incertidumbre y la complejidad del fenómeno urbano son una constante, la acción de los gobiernos locales bien puede diseñar proyectos de planeación concebidos de manera incremental y adaptativa “mediante la desagregación de los problemas y la formulación de respuestas a través de procesos de decisión que conjuguen aprendizaje y acción” (Aseem, 2002: 144-145).

Para Bazant (2010), el plan de desarrollo urbano de los municipios no debe ser un documento que congele los usos y destinos del suelo; al contrario, debe ser el instrumento a través del cual se promueva el desarrollo de las ciudades. La planeación urbana requiere retomar su espíritu primigenio que es propiciar cambios urbano-espaciales en el corto, mediano y largo plazo, y de ello los gobiernos municipales son los responsables. Así lo manda el artículo 115 constitucional. El reto no es menor.

A pesar de las implicaciones de los retos municipales en materia urbana, los rezagos y las deficiencias administrativas, la ausencia de cuadros profesionales en la gestión, insuficientes recursos fiscales, periodos muy cortos degeneran efectos negativos en la gestión del territorio municipal. La circunstancia actual demanda nuevas formas de gobierno en las que los ciudadanos y los actores gubernamentales puedan construir soluciones de manera conjunta. Que efectivamente el gobierno municipal juegue su rol como actor principal. “Esto requiere una mayor corresponsabilidad en las decisiones

de política urbana entre el gobierno y los actores sociales, lo que necesariamente implica la revaluación de la política y la creación de una nueva relación entre gobierno y sociedad (Iracheta, 2010a: 526).

Para Ziccardi (2003), el municipio es consubstancial a la descentralización de las funciones de gobierno y a la actuación gubernamental territorial, regional y local, ...el gobierno municipal debe cumplir con seis funciones básicas:

La promoción de un desarrollo económico sustentable.

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.

La promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local” (Ziccardi, 2003: 334).

Es así que el nuevo federalismo debe incluir la colaboración real de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad misma, “mediante mecanismos diversos de participación en los asuntos del gobierno, en donde está presente la transparencia en las decisiones gubernamentales y, por consecuencia, la rendición de cuentas” (Morales y Salazar, 2009: 247).

BILIOGRAFÍA

- Agudelo, L. C. (2005). “Sobre la noción de territorio en la planificación”, *Gestión y ambiente*. vol. 8, núm. 2, diciembre, Universidad Nacional de Colombia, pp. 39-48, <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=169421174003>, consultado el 27 de septiembre de 2012.
- Arellano Ríos, A. (2011). “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”, *Región y sociedad*. vol. XXIII, núm. 52, septiembre-diciembre, pp. 59-90, Sonora, México, El Colegio de Sonora, <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10221416003>, consultado el 4 de septiembre de 2012.
- Aseem, I. (2002). “Crisis urbana y respuesta institucional en dos megaciudades. Lecciones del manejo de la devastación sísmica en las ciudades de México y los Ángeles”, *Estudios demográficos y urbanos*, enero-abril, número 49, México, El Colegio de México, pp.107-

- 149, www.redalyc.org/redalyc/pdf/312/31204904.pdf, consultado el 8 de septiembre de 2012.
- Bazant S., J. (2010). “Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana”, *Espacio abierto*. vol. 19, núm. 3, julio-septiembre, pp.475-503, Venezuela, Asociación Venezolana de Sociología, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12215112003>, consultado el 13 de agosto de 2012.
- Benveniste, G. (1970). *Bureaucracy and National Planning. A sociological case study in Mexico*, Estados Unidos, Praeger Publishers and University of California, Berkeley.
- Cabrero Mendoza. y García, C. G. (2010). “La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo xx: ¿cien años de soledad municipal?”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 25, núm. 1, enero-abril, Distrito Federal, México, El Colegio de México, pp. 133-173, <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=31221540005>, consultado el 13 de julio de 2012.
- Castro-Buitrago, E. *et al.* (2011). “La planeación urbana y la política de gestión de residuos sólidos en Medellín, cuestiones preliminares para un análisis jurídico y económico”, *Opinión jurídica*, vol. 10, julio-diciembre, Medellín, Colombia, Universidad de Medellín, pp. 141-156, <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=94522288009>, consultado el 12 de agosto de 2012.
- Covilla Martínez, J. C. (2010). “Competencias metropolitanas: la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano”, *Territorios*. núm. 23, Bogotá, Colombia, Universidad del Rosario, pp. 101-121, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35715584005>, consultado el 12 de agosto de 2012.
- Duhau, E. (2001), “La megaciudad en el siglo XXI. De la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público”, *Papeles de Población*. octubre-diciembre, núm. 30, Toluca, México, UAEM, pp. 131-161, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11273006>, consultado 15 de julio de 2012.
- Duhau E. y Á. Giglia (2004). “Conflictos por el espacio y orden urbano”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 19, núm. 2 (56), pp. 257-288.
- Fidel, C. y G. Fernández (2002). “Entre el velo y el espejo. Reflexiones de las potencialidades y limitaciones de las nuevas formas de gestión urbana”, *Estudios demográficos y urbanos*. vol. 17, núm.3, septiembre-diciembre, México, COLMEX, pp. 599-609.
- García Espinosa, S. (2008). “Centros históricos, procesos urbanos y planeación urbana en México”, *Quivera*, vol. 10, núm. 2, julio-diciembre, México, UAEM, pp. 77-87, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=40113196006>, consultado el 2 de septiembre de 2012.

- Gobierno Federal (1993). *Ley General de Asentamientos Humanos*, México.
- Gobierno Federal (2002). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- Gutiérrez Chaparro, J. J. (2009). “Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución”, en *Urbano*, vol. 12, núm. 19, mayo, Chile, Universidad del Bío Bío, pp. 52-63, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19811644008>, consultado el 13 de julio de 2012.
- Iracheta Cenecorta, A. (2010a). “Ciudad sustentable: crisis y oportunidad en México”, *Revista del CESLA*. vol. 2, núm. 13, 2010, Varsovia, Polonia, Uniwersytet Warszawski, pp. 503-530, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=243316493010>, consultado el 2 de octubre de 2012.
- Iracheta Cenecorta, A. (2010b). “El fenómeno metropolitano en México”, *Economía y sociedad*. vol. XIV, núm. 25, enero-junio, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 153-179, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=51015546009>, consultado el 4 de octubre de 2012.
- Mejía Morales, N. (2008). “El impacto de la participación social en la planeación urbana. Caso de estudio: Celaya, Guanajuato”, *Palapa*. vol. III, octubre, México, Universidad de Colima, pp. 15-22, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=94814746004>, consultado el 8 de octubre de 2012.
- Morales y Gómez, J. M. y Salazar Medina, J. (2009). “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”, *Convergencia*. vol. 16, núm. 49, enero-abril, UAEM, pp. 229-250, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10504909>, consultado el 24 de agosto de 2012.
- Rosique Cañas, J. A. (2006), *Ciudad de México. La megalópolis ingobernable*. México, Épica.
- Ziccardi, A. (2003). “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, *Gestión y política pública*. 2º semestre, vol. 12. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 323-350, <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/133/13312205.pdf>, consultado el 12 de junio de 2012.

EL DESARROLLO POLÍTICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y EN EL ESTADO DE MÉXICO

*Jaime Espejel-Mena**
*José Luis Rodríguez-Mena**

INTRODUCCIÓN

El desarrollo político de los países occidentales ha tenido un efecto decisivo en las transformaciones estructurales de las sociedades en proceso de modernización. La modificación de las economías tradicionales por la noción de economías de mercado o la estabilidad política por un escenario de dinamismo político, son un claro ejemplo.

Un derivado de esto es la expansión y proliferación de la burocracia, resultado consciente de los esfuerzos para reformar la administración pública y una consecuencia directa de los intentos planificados por modernizar a la sociedad y sus servicios requeridos, a fin de consolidar la administración territorial. Sólo en últimas fechas se ha advertido que para el funcionamiento efectivo de las entidades federativas se necesita más que simples reformas políticas. No obstante, la mayor parte de los esfuerzos estatales se orientan hacia lo económico y si eventualmente mencionan factores no económicos, se preocupan por el impacto que producirán en el desarrollo económico.

Se piensa que las instituciones políticas adquirirán más valor público y certidumbre si se aumentan los niveles y oportunidades económicas de la población. El resultado de los esfuerzos estatales, concentrados en el desarrollo económico, es reforzar las tendencias históricas que contribuyen a la expansión desfasada de la administración pública, y debilitan las bases del control político sobre ella. En el mejor de los casos,

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: jaimeespejel@hotmail.com

aportan el surgimiento de facciones políticas y de partidos de masas, que conducen al desarrollo político como adoctrinamiento y no como participación activa en la formación y control de la acción gubernamental. Aún se encuentra lejana la idea de que el desarrollo es integral o no es desarrollo.

El cambio o la modernización y el desarrollo político no es el mismo en el ámbito central que en el ámbito local, la intensidad del proceso se observa inicialmente en las amplias estructuras de las instituciones políticas y económicas centrales, y tiempo después en el establecimiento de procedimientos orientados a disminuir prácticas antiguas y sustituirlas por acciones modernas.

El documento parte del supuesto que la administración pública local se desarrolla inversamente proporcional al desarrollo político del gobierno del Estado de México, el desarrollo político de la entidad mexiquense, es un imperativo fundamental para conducir a su población hacia una situación de mejora continua, situación que en la administración pública local no se provoca automáticamente. En el desarrollo político, seguramente están implicados numerosos factores, el papel de la administración pública no es uno de los más importantes y en consecuencia, el que debemos estudiar con dedicación y seriedad. Para desagregar y argumentar la idea, dividimos el documento en cuatro apartados: 1) fuentes del desarrollo político; 2) la administración pública y el desarrollo político en México, 3) emergencia del desarrollo político municipal en el Estado de México y 4) conclusiones.

FUENTES DEL DESARROLLO POLÍTICO

Los estudios sobre el desarrollo político y sus bases fundacionales se remontan a los años cuarenta y sesenta en la ciencia política empírica norteamericana, donde se aplicaban los importantes avances y resultados de las ciencias sociales en la formulación de tentativas de reconstrucción de los gobiernos y las economías de Europa a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, así como solventar la modernización de los Estados del denominado Tercer Mundo (Etzioni y Etzioni, 1998).

En este mismo periodo, con información estadística, se desarrollaron y probaron un número importante de hipótesis relacionadas con los procesos de modernización, tal como la industrialización, urbanización, educación, expansión de los medios de comunicación, movilización política y social, democratización, liberalización,

estrategias y planificación para el desarrollo, transferencias tecnológicas, economía del desarrollo agrícola, burocratización, identidad nacional, legitimidad, participación, distribución, entre otras.

Con este cúmulo de ideas fue madurando, en la década de los sesenta, la teoría del desarrollo político. Gabriel Almond y Bingham Powell (1972) lograron amalgamar las aún distantes teorías del micro y macrodesarrollo político con las argumentaciones sobre la calidad de la cultura política para dar cuenta del grado de desarrollo de los sistemas políticos; además, diseñaron una tipología sobre la modernización e institucionalización de las estructuras políticas: los sistemas políticos angloamericanos, continentales, preindustriales y totalitarios; las cuales eran una clasificación y clara muestra de cómo funcionan y desarrollan los propios sistemas políticos, permitiendo observar a la diferenciación estructural y la secularización cultural. Dicho concisamente, la modernización política, para Almond, es entendida como el proceso a través del cual un sistema político alcanza una cada vez mayor diferenciación estructural, es decir, división del trabajo político y más extensa secularización cultural, esto es, el proceso a través del cual las actividades políticas y la percepción social de las mismas se hace más racional y menos sujeta a principios y valores extrapolíticos.

En la década de los setenta la ciencia política norteamericana atestigua una segmentación, por un lado caminaron las teorías del desarrollo político de corte ideológico, y por otro las teorías del desarrollo político de corte metodológico. A las primeras, en América Latina, se les conoció como “teorías de la dependencia”. Fernando Cardoso y Enzo Faletto (1969), André Gunder Frank (1992), Teotonio Dos Santos (1970) y Celso Furtado (1964) fueron unos de sus principales exponentes. El supuesto para lograr el desarrollo en los países del Tercer Mundo, radica en la independencia o “revolución” de éstos, con el centro hegemónico. Enfatizaban la lectura sobre la herencia marxista, la destrucción de la base económica como medio para reconstruir a la superestructura y la idea de que el desarrollo político requería como condición indispensable el desarrollo económico. El resultado de crear las bases y condiciones económicas para el despegue modernizador de América Latina, fue un incremento considerable de su deuda externa, el cumplimiento de los planes y programas para el desarrollo implicaron una participación del capital extranjero. En la década de los cincuenta y hasta fines de los sesenta, América Latina presencia una participación de capitales extranjeros cerca de 55 000 millones de dólares (García, 1989).

Las teorías del desarrollo político de corte metodológico tuvieron una creación y recreación bajo el amparo del Comité sobre política comparativa, integrante del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales creado en Nueva York en 1923 a iniciativa de su primer presidente Charles Merriam. Sus principales cultivadores continuaron recolectando datos estadísticos que probaran las hipótesis del desarrollo político, como un elemento modernizador de las sociedades y Estados que recientemente observaban su nacimiento. En el contexto de esta explosión de ideas y supuestos, los argumentos de Samuel Huntington (2006), sobre la movilización-institucionalización, rompen la idea de la continuidad evolutiva de los sistemas políticos, hacia un inevitable proceso de modernización política como sinónimo de modernidad o diferenciación estructural, Huntington sostiene el improbable triunfo de las democracias en los sistemas políticos del tercer mundo, ya que el aumento prematuro de la participación política y la presencia de instituciones débiles, desestabilizan el frágil sistema político, dando como resultado lo que Huntington denomina transición autoritaria.

El desarrollo político mantiene una relación directa con la institucionalidad política, si el camino de los procesos de modernización no es único, lo importante para la estabilidad de un sistema político, es el cambio en la sociedad con un orden político. Las instituciones y procesos que adquieren valor, es decir, legitimidad y estabilidad dan cuenta del desarrollo político de un sistema y éste se mide a través de la coherencia, autonomía, complejidad y flexibilidad. La tesis de Huntington dejó claro que un modernizador no necesariamente es un demócrata y que la democracia no es el único medio para lograr la estabilidad de un sistema.

Cuando la política, es decir el conflicto, se institucionaliza, el proceso de modernización se observa reflejado en la calidad del gobierno y no en su cantidad, la ingobernabilidad o conflicto se presenta cuando la diferenciación estructural se ve desbordada por la participación política o viceversa cuando la participación política se ve rebasada por la diferenciación estructural, más aun cuando la secularización de la cultura no camina al unísono de ambos procesos.

De igual forma, Dankwart Alexander Rustow (1992) probó la hipótesis específica sobre las transiciones históricas hacia la democracia, el argumento es que no es posible explicar los fenómenos de modernización sólo con el funcionalismo, es decir, la correlación de variables no es igual a la causación, el énfasis estriba en la prioridad de distinguir entre la génesis de la democracia y la estabilidad de la misma. Propone estudiar a varios sistemas para encontrar

una modelística de los procesos de modernización, así como estudiar a los actores políticos involucrados. Rustow introdujo la noción de un modelo dinámico en el cual las condiciones que favorecen el inicio de una transformación democrática, para alcanzar el desarrollo político, pueden ser completamente diferentes de aquellas requeridas para su posterior consolidación. La propuesta metodológica de Dankwart Rustow, plantea: 1) formular un modelo dinámico que enumere los prerequisites o correlaciones sociales para alcanzar a la democracia, 2) por sí mismos, los planteamientos teóricos o los materiales de casos específicos son sólo instructivos para explicar el desarrollo, sólo estudiados en conjunto se abrirá una fructífera línea de investigación que conduzca a una investigación comparada mejorada y 3) aunque los procesos son complejos y con diferencias mayores, los resultados observados holísticamente pueden manejarse dentro de un único esquema de trabajo comparativo.

Para Robert Dahl (2002), cuando las variables del desarrollo político adquieren sentido para toda la comunidad, los valores que ésta protagoniza se transforman en criterios, es el caso de su propuesta al incorporar a la participación y oposición como criterios para conformar a la poliarquía o gobierno integrado con la mayor cantidad de fuerzas opositoras entre sí. El pesimismo que acompaña a los planteamientos sobre el desarrollo político de Dahl, implica aceptar que la democracia no es el estadio más elevado de los procesos de desarrollo político, por el contrario, no todos los grandes reformadores liberales son demócratas. La presencia y defensa de los derechos políticos y civiles en una sociedad permiten la existencia del pluralismo y la oposición, principios fundamentales para que pueda operar la democracia real, es decir, la poliarquía. Los procesos modernizadores son encauzados por el grado de debate público y el nivel de participación, esto es la liberalización, Robert Dahl invariablemente remite sus análisis a las sociedades modernas, dinámicas, pluralistas y justas ya que las cosas valiosas e insuficientes, como es la política y el desarrollo, deben ser distribuidas con equidad y libertad.

A final de la década de los setenta, Juan José Linz Storch de Gracia (1996), mejor conocido como Juan Linz, estudió a cinco democracias europeas y siete iberoamericanas, para encontrar cuáles son los elementos comunes que explican un posible cambio de régimen, cambio que conlleve hacia la denominada modernización democrática. Observa que la posibilidad de un cambio de régimen político es un indicador de la crisis del gobierno autoritario, sólo la revisión de la crisis del régimen democrático

permite enlazar la crisis con el inicio de la alternancia del régimen autoritario en uno democrático (Linz, 1990). La posible crisis del gobierno autoritario se advierte por la presencia de cuatro elementos: 1) las particularidades del régimen autoritario y de la coalición gobernante; 2) las causas del proceso de erosión experimentado por la referida coalición; 3) las manifestaciones de la crisis y 4) la apertura de la transición política es causa suficiente y necesaria de la crisis de la coalición autoritaria. La idea sugiere una observación de las características fundacionales del régimen, que contribuyen a diferenciar al régimen de partida, el proceso transicional y a su resultado final: las diferenciaciones de su origen y composición, la naturaleza y evolución del régimen autoritario, el grado de movilización, el nivel de institucionalización, la eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales, la coalición gobernante y la existencia de principios de legitimidad (Martínez, 2000).

La legitimidad autoritaria manifiesta su crisis en la conjugación de tres elementos: 1) cuando se presenta un aumento en el número de simpatizantes insatisfechos en la coalición dominante debido a una menor satisfacción de sus demandas; 2) cuando se erosiona la capacidad del régimen para limitar la expansión del pluralismo y 3) cuando las dos manifestaciones anteriores se conjugan y permiten el incremento de los límites de movilización política que va acompañada de una baja en las posibilidades de represión. En suma, el desgaste de la coalición autoritaria se muestra en dos momentos: 1) cuando la legitimidad del régimen se reduce y 2) por la presencia de otras opciones al mismo y las condiciones para su consolidación. Juan Linz aporta a los estudios de la modernización política, los criterios para revisar: 1) los actores implicados, los que pretenden cambiar al régimen y los que se oponen a los cambios del mismo y 2) la dinámica del proceso e intensidad del cambio, las cuales refieren a la crisis de legitimidad y eficiencia decisional.

Las contribuciones al estudio de la modernización del régimen político de Leonardo Morlino (1985) van en sintonía de las importantes transformaciones ocurridas en el régimen autoritario y se entrelazan con las diversas fases sucesivas del proceso de cambio político. Para Morlino, el cambio de régimen se puede presentar en cualquiera de sus tres niveles, a saber: 1) a nivel de la comunidad política, 2) a nivel del régimen y 3) a nivel de las autoridades. En un proceso de transición política se presentan dos dificultades: la primera está asociada con la percepción, reequilibrio o medidas liberalizadoras del régimen, de los actores

sobre las fases de apertura. La segunda define el límite del proceso, la transición termina con la quiebra del régimen autoritario y la fundación de un gobierno electo por procedimientos democráticos. Se concluye la transición política con la institucionalización formal-legal del régimen democrático. Leonardo Morlino propone la revisión de las coaliciones políticas, que la fractura o inestabilidad del sistema político es producto de la ausencia de una coalición y que la consolidación de una coalición conlleva a la estabilidad del propio sistema, es decir cuando se consensúa el proyecto modernizador.

Recientemente se asocia a los procesos de modernización con la presencia de diversos intereses, es complicado predecir el comportamiento de los actores por la incertidumbre que viven los procesos de transición política. La alternancia política se caracteriza por un marco normativo e institucional débil, encauzado a la definición de reglas; la consolidación de la democracia permite definir las estrategias y los comportamientos de los actores involucrados, la búsqueda de la incertidumbre institucionalizada es la razón de ser del desarrollo político y de la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1988).

La dinámica de América Latina, desde las ópticas de las teorías del desarrollo, nace con la misma lógica de los Estados europeos, es decir, consolidar Estados centralizados a partir de un conjunto de estructuras tradicionales y primitivas (Tilly, 1975). Podemos partir de la consideración de que la administración pública está involucrada con un proceso político, ya sea éste en consolidación o consolidado, en transición o plena democratización. Resulta difícil imaginar, aun en sistemas sociopolíticos con marcada diferenciación estructural, la total separación de funcionarios que implicaría la existencia de una administración pública estrictamente instrumental, es decir, carente de la más mínima relación con la política. Todo comportamiento administrativo lleva implícitas algunas derivaciones políticas y no se puede ignorar el hecho de que los grupos de presión que buscan el poder por el poder mismo, sin representación, actúan con una gran proximidad a los niveles decisorios de la administración pública.

Para nuestros fines, caracterizamos al desarrollo político como un proceso de creciente diferenciación, tanto institucional como estructural, destinado a cumplir con una gran variedad de funciones nuevas y en constante variabilidad. En este orden de ideas, al desarrollo político lo integran los siguientes aspectos: 1) alto grado de diferenciación de los roles e instituciones políticas y el desarrollo de un

plan caracterizado y unificado con metas y orientaciones específicas; 2) aumento de las actividades de las organizaciones administrativas y políticas centrales y su gradual penetración en todas las esferas de la sociedad; 3) tendencia potencial del poder a extenderse hacia sectores cada vez más amplios de la sociedad; 4) el debilitamiento de las élites tradicionales y de las formas de legitimidad prevalecientes y 5) aumento de la información ideológica e institucional que los gobernantes ofrecen a los gobernados. Ello no implica que, en un sistema occidental altamente desarrollado, la administración pública y la política se hallen separadas en un sentido estructural-funcionalista; la idea expresa un objetivo al que se aspira. En todo caso, la vigencia del criterio de separación se mide en relación con la situación que prevalece en sociedades tradicionales.

Ahora bien, el proceso de desarrollo en los Estados en transición política se ha caracterizado por la creación de estructuras formalmente distintas, adaptadas de los modelos occidentales, a las cuales se han asignado funciones políticas y administrativas diferenciadas. Sin embargo, y como se trata de sociedades en transición, aún hay poderosos residuos histórico-culturales persistentes que, aunque caducos y combatidos, lidian por adquirir y mantener posiciones de influencia. Además, de la superposición y coexistencia de enclaves modernizantes con ordenamientos tradicionales, aparecerán nuevas formas sociales que en nada, o muy poco, responderán a las características de aquellos llamados sistemas occidentales o de los tradicionales.

Cabe destacar que en una sociedad inmersa en un proceso de transición política, la capacidad de sus instituciones para absorber y generar cambios será muy diferente, a aquellas instituciones en las que predomina el compromiso y los valores sociopolíticos. Ello implica que en un Estado democrático, el desarrollo de la administración pública se producirá con más facilidad que su equivalente en el sistema político. El análisis de esta conclusión habrá de efectuarse desde la perspectiva de las consecuencias que causa la expansión burocrática desfasada sobre el desarrollo del sistema político.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO POLÍTICO EN MÉXICO

El siglo XX en México está caracterizado por la formación, consolidación y crisis del régimen que nace del movimiento revolucionario de 1910 y delimita la hegemonía política de los liberales de la época de Porfirio Díaz, a través de una guerra civil protagonizada por grupos políticos que se expresaron y pelearon como ejércitos (Mayer y Nacif, 2006).

El régimen que nació se institucionalizó en sus primeros veinte años de existencia. Sus principios rectores quedaron plasmados en la Constitución Política de 1917, que combinaba con un estilo creativo la moderna forma de gobierno democrática, representativa y federal, la rectoría económica del Estado frente a la propiedad privada, la misión del Estado de procurar la justicia social con el reconocimiento de la existencia de actores sociales colectivos tradicionales y locales, y el derecho a la tierra de las comunidades indígenas o el consentimiento de sus formas de organización.

El régimen liberal que se imponía al viejo, desde un inicio justificó sus acciones en dos supuestos: el primero, sostener la primacía de los derechos sociales sobre los individuales, y el segundo, que la legitimidad del régimen se fundara en la capacidad de cumplir con su programa de justicia social y después en los procedimientos democráticos formales señalados en la Constitución. El marco constitucional quedó como un programa y no como una ley a cumplirse, el vínculo entre legalidad y legitimidad quedó quebrantado de origen, por más que la ficción democrática permaneciera en la ley y en la práctica política a través de la realización de elecciones periódicas en las que no había competencia real.

La tarea inicial del nuevo régimen fue agrupar todo el poder en el Estado y dejar pocos espacios para la libertad asociativa. En la vida cotidiana la sociedad comenzó a ser organizada desde el propio Estado, de forma particular en materia de organizaciones campesinas, o bien, a ser controlada cuando florecían aspiraciones de autonomía, como el caso de los sindicatos. El Estado en formación atrajo a su seno las iniciativas de la sociedad y buscó deliberadamente monopolizar todas las arenas de acción y de desarrollo político (Cadena, 2005).

El monopolio de la arena pública se garantizó por medio de la organización de forma corporativa de la sociedad. El Partido de la Revolución Mexicana (PRM), reorganizado por Lázaro Cárdenas en mayo de 1939, contó desde entonces con un sector campesino, cuyo núcleo era la Confederación Nacional Campesina (CNC); un

sector obrero, focalizado en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y desde 1941 un sector popular, agrupado en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en la cual se agrupaban desde pequeños empresarios urbanos hasta habitantes de colonias marginadas. En el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) el régimen culminó su institucionalización política al dotar al partido hegemónico, creado en 1929, de una estructura formal y permanente. La simultaneidad de funciones de las confederaciones, que eran al mismo tiempo organizaciones para la defensa de los intereses gremiales y para la representación política partidaria, expresaba la fusión entre el Estado y la sociedad que caracterizaba al modelo corporativo-populista, que a su vez era la línea rectora del desarrollo político (Cosío, 1982).

A Cárdenas se le debe el inicio de un arreglo autoritario para la renovación de la élite y para asegurar la estabilidad política mexicana, el cual consistía en la institucionalización de un mecanismo de sustitución del poder: el presidente en turno designaba a su sucesor, quien a su vez participaba en la designación de senadores y diputados. Además, el presidente nombraba a los gobernadores y éstos a los presidentes municipales, mismos que designaban a síndicos y regidores. Este arreglo funcionaba por la existencia de un partido político hegemónico que no era sino una agencia de reclutamiento de la administración pública, por la cooptación de nuevos actores políticos y representantes de grupos sociales.

La parte de la sociedad que fue excluida de representación política en el Estado fue la burguesía. Este hecho simbolizó un arreglo institucional que facilitó la separación del Estado frente al mercado. De esta manera se institucionalizó el particularismo y el patrimonialismo en las relaciones entre el Estado y los empresarios, además su independencia política fue reforzada por el peso económico del Estado y su intervención en la economía le permitió un carácter constitutivo de la propia clase empresarial. De la fusión entre el Estado y la economía devino la característica definitoria del desarrollo mexicano. La segmentación de los derechos sociales fue también la consecuencia lógica de la absorción dentro del Estado de toda iniciativa social. La virtual suspensión de los derechos políticos fue el efecto natural de la contradicción entre un presidencialismo ilimitado y la democracia prescrita en la constitución política.

El modelo corporativo del Estado contó desde un inicio con una considerable capacidad para integrar a la política a las clases medias urbanas. Las asociaciones de profesionistas, hasta las deportivas y culturales, fueron promovidas desde el Estado e incorporadas a la CNOP. El Estado era el principal empleador de profesionistas

y técnicos, con ello favorecía el control estatal de las asociaciones de abogados, médicos, ingenieros, economistas, profesores y otros gremios de profesionistas liberales (Garrido, 2005).

El resultado del modelo de desarrollo mexicano, en el periodo 1940-1980, contribuyó a la recomposición de la sociedad y debilitó las raíces corporativas del régimen al crear nuevas figuras políticas y sociales, no encuadradas dentro del sistema de representación. La población creció de 16 millones de habitantes en 1940 a 68 millones en 1980, y de 99 millones en 2000 a 113 millones en 2010. La antes débil burguesía nacional, por ejemplo, se convirtió en una clase hegemónica. Un crecimiento económico de 6.8% anual promedio, entre 1940 y 1980, había permitido su fortalecimiento. Las nuevas clases medias constituyeron una de las principales novedades de la fase de crecimiento acelerado. El país se urbanizó rápidamente y su composición pasó de 1940 a 1980, de 20.1 a 51.8%. Mientras que para 2010 se contaba con una urbanización a nivel nacional de 62.5% (Sobrino, 2011).

La desigual urbanización e industrialización del país, el abandono del campo en una época de alto crecimiento demográfico a partir de 1965 y la pérdida de capacidad de inclusión del régimen, contribuyeron a la formación de nuevas e independientes organizaciones campesinas y urbanas (González, 1990). Los diferentes grupos o gremios que se fueron separando del Estado y del mercado en el periodo 1971-1980, son los que permitieron el origen de la sociedad civil. No obstante, la ausencia de vínculos, entre estos grupos emergentes y los grupos leales al régimen, aún monopolizados por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), impidieron su rápida expansión y el planteamiento de proyectos alternativos, manteniéndose los movimientos en el plano local y en el anonimato social (Esquivel, 2008).

Los movimientos obreros, campesinos, y urbano populares son el resultado de un encuentro de dos modelos de desarrollo y de asociación, los cuales conformaron dos movimientos sociales de naturaleza específica (Cordera y Tello, 1990). Por un lado, el movimiento urbano-cultural constituido por estudiantes y académicos radicalizados por la experiencia de 1968, que se manifestó en una acelerada formación y expansión nacional de múltiples grupos y corrientes de izquierda. El movimiento social partía de principios revolucionarios y su organización se asemejaba a la de un tipo de partido político, por lo cual no se organizaba como asociación civil, es decir, no era plural ni tenía como objetivo la acción sobre la sociedad civil misma, sino era una forma de acción colectiva con objetivos meramente sobre la política (García, 1997).

En un segundo punto, se encuentran las acciones de obreros, campesinos y pobladores urbanos, algunos de las cuales fueron más allá de la protesta local y sectorial para constituirse en movimientos con cierta permanencia y un mínimo de institucionalización que, al mismo tiempo que planteaban reivindicaciones gremiales locales, utilizaban un lenguaje radical que politizaba sus luchas, con larga tradición en México, y a lo largo de los años sesenta se habían producido también, por primera vez en gran escala, en sectores de las clases medias profesionales, como médicos, y maestros de enseñanza básica (Ávila y Martínez, 1990).

Estos procesos coincidieron con el inicio de una fase de liberalización política a partir de 1972, la cual, a lo largo del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), se acompañó de una recreación del viejo populismo y un incremento notable del intervencionismo estatal tanto en la economía como en la política. La liberalización permitió el surgimiento de una vasta cantidad de movimientos populares, tanto en el campo como en la ciudad, muchos de los cuales fueron influidos o dirigidos por la juventud radicalizada. Sin embargo, la carencia de conexiones entre estos grupos emergentes y la sociedad política, aún monopolizada por el partido en el gobierno, impidió su expansión y el planteamiento de proyectos políticos alternativos, manteniéndose los movimientos en el plano local y en el particularismo social (Castrejón, 1995).

Los contenidos políticos de ambos tipos de organizaciones se manifestaron abruptamente en las elecciones presidenciales de julio de 1988. El voto masivo por Cuauhtémoc Cárdenas representaba una protesta simbólica que parecía exigir la vuelta a un pasado mítico, sin plantear una ruptura con la cultura política tradicional. En cambio, el voto por el PAN y su líder Manuel Clouthier representaba a un electorado moderno en búsqueda de gobiernos eficientes y el fin del sistema del partido hegemónico. La sorpresiva insurrección electoral que acompañó el súbito ascenso del cardenismo cambió radicalmente los parámetros de la acción política y creó por primera vez, para la izquierda, la posibilidad de proporcionar un cambio de régimen por la vía electoral (Crespo, 1995).

Esta nueva coyuntura coincidió con la derrota estratégica del sindicalismo independiente, con la virtual desaparición de la CNOP. Al mismo tiempo, el movimiento urbano-popular entraba en una fase de rutinización y decadencia (Hernández, 1994). En un primer momento, el fenómeno del cardenismo creó en la izquierda una nueva ilusión: el colapso del régimen a partir de la resistencia civil. Cuando se percibió que

no estaba cerca la autodestrucción del régimen, la izquierda confió demasiado en un triunfo electoral inmediato, considerándose a sí misma una mayoría política. La consecuencia de este autoentendimiento fue que la gran mayoría de los dirigentes de los movimientos sociales populares autónomos, invirtieron su capital político en campañas electorales y dedicaron buena parte de su tiempo al naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Crespo, 1995).

En la década de los ochenta, dos factores de orden estructural fueron decisivos en el aparente colapso de los proyectos de desarrollo, representados por los movimientos sociales. Se trataba, por un lado, de los efectos del ajuste neoliberal sobre el tejido social, y por otro, de los esfuerzos sistemáticos del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) por crear un vínculo directo entre los grupos sociales emergentes en el plano local y el gobierno federal, es decir, una modernización del corporativismo tradicional. En efecto, este periodo de gobierno se caracterizó por la implementación de un atrevido proyecto de autotransformación del régimen y por la profundización del proyecto neoliberal. En un sentido económico, se prepara el proceso de apertura económica que culmina con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1993. Se privatiza la banca nacionalizada (1992-1993), se pone fin a la reforma agraria (1991), se cierran las empresas paraestatales vinculadas al campo (1990-1992) y se subsidia esta modernización a través del endeudamiento intensivo con el exterior. En el plano político, se busca reconstruir al PRI mediante una nueva política social de alto impacto centrada en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y la exclusión de los principales dirigentes del corporativismo oficial (detención de los dirigentes del sindicato petrolero en 1989). De igual forma, se intenta administrar casuísticamente el avance de los partidos de oposición en los estados y municipios, reconociendo o no sus victorias, lo cual acentúa la inestabilidad política del país (Cansino, 1998).

A partir de 2000, con el presidente Vicente Fox, se comienza a modificar el sistema político priísta, los ajustes neoliberales no son desconocidos por nadie. Ha sido ampliamente documentado el hecho de que la política económica neoliberal condujo a un aumento del desempleo, al desmantelamiento de los contratos colectivos, a la pérdida de influencia del sindicalismo, a la inviabilidad económica de la producción campesina, al aumento de la economía informal y de la marginalidad urbana, al incremento de la emigración y a la acentuación del privatismo como conducta dominante en el plano colectivo (Cansino, 2000).

Evidentemente, los efectos del ajuste neoliberal minaron los fundamentos políticos y sociales de las viejas formas del desarrollo y redujeron los espacios de maniobra en que tradicionalmente se había movido la mayoría de los grupos sociales populares. El colapso del viejo y del nuevo movimiento campesino independiente y del sindicalismo en general, así como el abatimiento relativo del movimiento urbano-popular, tienen como trasfondo el ajuste neoliberal. Sin embargo, el colapso de las viejas formas de lucha y de organización no significa la desaparición de toda forma de acción colectiva ni la anulación de toda resistencia social.

Estas formas de acción colectiva correspondían también con el renovado interés que adquirió la lucha por la democracia local. En efecto, la vía de la competencia electoral por los gobiernos municipales se convirtió a partir de 2000 en una forma privilegiada de emergencia de nuevas élites políticas locales y regionales. Todo ello reflejaba la creciente centralidad del plano local como espacio de articulación de diversas formas de la acción colectiva en el marco de la transición política.

La nueva pluralidad política canalizó los conflictos sociales al interior de las élites, de éstas a la arena electoral y de ahí a la conformación de la legislatura, generando la impresión de que las contradicciones se habían subsumido en la competencia entre partidos o al interior de éstos. Muestra de ello fue el reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno el 17 de julio de 1999 al modificar al artículo 115 de la Constitución, la real competencia por la composición del gobierno comenzaba ahora desde lo local.

Mientras esto sucedía en los espacios locales, en la arena política nacional se observa la emergencia de prácticas asociativas que diferían radicalmente del patrón de acción de décadas anteriores y que reflejaban un cambio en los actores y escenarios de la sociedad. Puede señalarse, entre otros, la aparición de movimientos y asociaciones en defensa y promoción de la democracia, la emergencia y multiplicación de las organizaciones de la sociedad civil, la formación de un nuevo tipo de agrupaciones agrarias y la creación de movimientos ante el crecimiento de la inseguridad nacional (Cansino, 2010).

EMERGENCIA DEL DESARROLLO POLÍTICO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Una primera fuente que explica el desarrollo político, es la integración a través de un proceso político del gobierno, todo esto tiene que ver con la posibilidad real de participación y representación del ciudadano en la toma de decisiones.

En los sistemas políticos caracterizados por el predominio de un partido político es frecuente que el grupo dominante elimine o relegue a todos los grupos rivales. Por el contrario, un sistema político con preeminencia burocrática llega a tolerar a grupos de oposición y el partido gobernante adquiere la forma de una coalición o poliarquía ambigua entre grupos diversos. En el Estado de México, en 1975, se presenta en Tultepec el primer gobierno municipal diferente al PRI, hoy en día los 125 gobiernos municipales se encuentran representados, por: PRI-Partido Verde Ecologista de México (PVEM)-Nueva Alianza (NA)-Partido Social Demócrata (PSD) (97 municipios); PAN (12 municipios); Partido de la Revolución Democrática (PRD) (6 municipios); Partido del Trabajo (PT) (2 municipios); Convergencia (C) (2 municipios) PAN-C (1 municipio); PRD-PT (3 municipios) y PT-C (2 municipios).

La alternancia presentada en los municipios mexiquenses, en un principio fue magra, al ser escasa y dispersa; de igual forma, no se ha comportado en un mismo sentido, porque ésta no ha alcanzado el mismo impacto en los diferentes municipios por igual, por lo que el análisis de sus causas, consecuencias y manifestaciones, está en función a circunstancias muy diversas, complejas y propias de cada municipio de la entidad.

Al interior del Estado de México (Cedillo, 2006), se representa bajo tres criterios: 1) elevada: estos ayuntamientos tienen como característica ser pequeños, contar con una baja densidad de población y un nivel de desarrollo considerado como insuficiente. Los municipios considerados son principalmente: Cocotitlán, Coyotepec, Chapultepec, Chiconcuac, Huehuetoca, Ozumba, San Antonio la Isla, Tenango del Aire, Tequixquiac, Tultepec, Valle de Bravo, Villa Guerrero y Xonacatlán; 2) media: los municipios que ejemplifican este nivel son: Almoloya del Río, Atenco, Calimaya, Capulhuac, Coatepec Harinas, Isidro Fabela, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Martín de las Pirámides, Santo Tomás, Tenango del Valle, Tultitlán y Zumpango, los cuales destacan por presentar un bipartidismo o incluso un tripartidismo y reincidencia¹ a favor del PRI, no obstante, a este grupo no se puede clasificar como rural o semiurbano como tal, debido a la diversidad de municipios que se pueden agrupar y encajar bajo la denominación de media alternancia; 3) bajo nivel: algunos municipios caracterizados con una baja alternancia son: Amecameca, Atizapán,

¹ La reincidencia se presenta cuando el partido político que gobierna durante un trienio, deja de gobernar y después de pasar un trienio como partido opositor, recupera la presidencia municipal en la elección inmediatamente posterior (Cedillo, 2006: 125).

Chalco, Donato Guerra, Ixtlahuaca, Jocotitlán, Malinalco, Polotitlán, Soyaniquilpan, Tejupilco, Tianguistenco y Valle de Chalco; en éstos, durante las elecciones de 2009 el partido ganador fue el PRI. Los municipios contenidos en esta clasificación son en general, pequeños y de baja densidad de población, pero también lo pueden ser con alta densidad de población, urbanización y desarrollo.

La anterior clasificación permite advertir algunas tendencias, características y composición de los municipios y por otra parte permite especular sobre los posibles derroteros de desarrollo político en el Estado de México. Sin embargo, la clasificación no explica la tendencia que se percibe en municipios como: Atlacomulco, Acambay, Ixtapan de la Sal, San Felipe del Progreso, Temascaltepec, Villa Victoria y Zumpahuacán que no han experimentado una alternancia en toda su historia. Por otra parte, resulta interesante confirmar la tendencia que cuando los procesos electorales coinciden con comicios para elegir alcaldías (Cedillo, 2006), así como para renovar gobernador y la presidencia del país, son los partidos políticos grandes y predominantes en la entidad, quienes se alzan con el triunfo como se registra para las elecciones de 2009 (IEEM, 2012).

La pluralidad política del sistema de partidos mexiquenses se revela a partir de 1996, cuando por primera vez el PRI pierde 49 ayuntamientos de los 122, pero en una tendencia a su establecimiento en 68 municipios en 2000 y 2003, a partir de 2006 no gobierna en 28 alcaldías de las 125. Los municipios que han vivido en una pluralidad política, son aquellos que se localizan en los límites de la zona metropolitana a la ciudad de México, tales como Ecatepec de Morelos y Tultitlán; y los ubicados alrededor de Toluca como: Calimaya, Metepec, Oztolotepec, y Tenango del Valle, los cuales pueden ser clasificados tanto como municipios semiurbanos, pequeños y de mediano tamaño, así como con baja densidad de población y desarrollo.

Sin embargo, los derroteros de la realidad municipal en México se encuentran en función del futuro del sistema político nacional. Esta determinación, como planteamos arriba, se deriva de la forma en cómo se estructuró el poder político en México, de la relación entre la institución de la presidencia y el ciudadano despersonalizado por la corporación, una particularidad presente en los municipios mexiquenses es el reciclaje de representantes, de diputado a presidente municipal o viceversa y la posesión de la presidencia municipal por más de una ocasión, en momentos diferentes. Los partidos políticos locales privilegian el capital político de la persona, aunque en elecciones anteriores éste haya sido el candidato de otro partido.

En las elecciones de julio de 2012 en el Estado de México, el mapa electoral con mayoría relativa dominante se encuentra expresado en los 125 municipios mexiquenses, de la siguiente forma: 95 municipios gobernados por la coalición Comprometidos por el Estado de México: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA); en los 16 municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN); en los 6 gobernados por la Coalición el Cambio verdadero: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT); en los 3 gobernados por el Partido del Trabajo (PT); en los 2 gobernados por la Coalición Morena: Movimiento Ciudadano (MC) y Partido del Trabajo (PT); en 1 gobernado por Coalición Movimiento Progresista: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) y en 1 gobernado por la Coalición Unidos es Posible: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC). En los municipios cambia el partido político, empero, se mantiene el sistema electoral con dominante de mayoría relativa, éste busca dar espacio a las minorías en el cabildo o decisiones en el gobierno municipal, lo que se logra parcialmente, porque es limitado el espacio que se le da a la minoría en relación con lo que logra el partido ganador, que en promedio es superior a 60% del cabildo (IEEM, 2012).

Otra fuente que explica el desarrollo político lo observamos en la gestión pública, esto implica revisar la capacidad del gobierno para la atención de las demandas y en consecuencia cómo se relaciona con su comunidad, con la calidad y capacidad de respuesta gubernamental a las demandas sociales. La gestión pública es una construcción o fortalecimiento de la capacidad administrativa de la administración pública, en este caso local. La gestión pública de los gobiernos locales en el Estado de México presenta algunas particularidades; en distintos momentos enfatiza su carácter público, político y gubernamental, la dicotomía político-administrativa se hace presente de manera diversificada, dadas las características territoriales de los 125 municipios mexiquenses: 39 rurales, 38 semiurbanos, 16 urbano medio, 17 urbano grande, 13 mixtos y 2 metropolitanos (INAFED, 2014).

El municipio guarda una subordinación en aspectos legislativos y financieros, en algún tiempo y lugar hasta políticos, característica del sistema político mexicano, pues en los municipios el gobernador decidía e imponía al presidente municipal. En el municipio no se ejerce un poder pleno, éste sólo lo tiene el ámbito federal y estatal, dado que en la comunidad no se manifiesta legalmente el reconocimiento de un poder

con funciones formales legislativas y judiciales. La función legislativa no se ejerce de manera formal en el municipio, ya que quien tiene la facultad de legislar en esta materia son las legislaturas locales. El ayuntamiento sólo tiene facultades para hacer reglamentos y el bando de policía y buen gobierno, así como medidas de observancia general; sin embargo, no puede hacer leyes en términos formales.

La función judicial se ejecuta por los tribunales del orden común o por los federales, pero el municipio no tiene reconocida esta facultad. Los jueces municipales son instancias del poder judicial local, no dependen del gobierno municipal. La facultad que ejerce el municipio a través de sus instancias administrativas en materia de sanciones es del orden administrativo; la sanción por infracciones a las disposiciones municipales es aplicada por una autoridad municipal administrativa, porque estas disposiciones son de ese orden, no de tipo judicial, esta materia sólo la puede conocer el poder judicial (Salazar, 2009).

El marco regulatorio de las instituciones señala una diferencia importante ya que tiene efecto directo en el posible déficit de las acciones de funcionarios públicos. Fortaleciendo las capacidades institucionales se fortalece la gestión de los gobiernos locales. Respecto a la disponibilidad de tres reglamentos básicos que regulan la vida de los ayuntamientos: Reglamento de Planeación, Reglamento de Obra Pública y Reglamento para la Mejora Regulatoria, en el portal del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), sólo 10 de los 125 municipios cuentan con el primero, lo que equivale a 8%; dos con el segundo (1.6%); 13 municipios cuentan con el tercero, lo que equivale a 10.4%; 57 municipios no cuentan con tipo de reglamento (reglamento de mercados y actividades comerciales, algún interior del organismo público, interno de los organismos de agua potable, de seguridad pública y protección civil, entre otros) (45.6%); 36 de los 125 municipios cuentan con otro tipo de reglamento, pero no con el de planeación, obra pública o mejora regulatoria (28.8%). Sólo un municipio, Cuautitlán Izcalli, cuenta con dos de los tres reglamentos; de Planeación y la Ley de Obra Pública (0.8%) de los 125 municipios. Por otra parte, los municipios de Huixquilucan, Metepec, Soyaniquilpan de Juárez, Teoloyucan, Teotihuacán y Villa Guerrero cuentan con dos de los tres reglamentos; el de Planeación y para la Mejora Regulatoria (4.8%) INFOEM 2014.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), considera como reglamentación básica de la gestión municipal a 17 documentos: Bando

de policía y buen gobierno, Reglamento interior del ayuntamiento, Administración pública municipal o delegacional, Transparencia y acceso a la información, Participación ciudadana, Obras públicas, Limpia y/o recolección de residuos sólidos urbanos, Seguridad pública, Protección civil, Alumbrado público, Cementerios, Mercados, Rastro, Vialidad y transporte, Zonificación y uso de suelo, Ordenamiento ecológico, Reglamento de la construcción, a este respecto, la clasificación para los municipios mexiquenses es la siguiente: muy bajo 52, bajo 11, medio 13, alto seis, muy alto 42 y uno no cuenta con información. El INAFED asigna un valor ponderado a cada uno de los elementos de planeación estratégica y evaluación; en función de su importancia, se asigna un valor que va de 25.00 para la misión, visión, objetivos y/o metas, hasta 3.57 para el manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios (tabla 1).

Tabla 1
Total de reglamentos e índice de planeación

<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Total de reglamentos por municipio</i>	<i>Grado</i>	<i>Índice de planeación estratégica</i>	<i>Grado</i>
Acambay	Rural	17	Muy alto	89,29	Básico
Acolman	Urbano grande	2	Muy bajo	82,14	Básico
Aculco	Rural	11	Alto	78,58	Incompleto
Almoloya de Alquisiras	Rural	1	Muy bajo	75,00	Incompleto
Almoloya de Juárez	Mixto	5	Bajo	78,58	Incompleto
Almoloya del Río	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Amanalco	Rural	11	Alto	100,00	Pleno
Amatepec	Rural	3	Muy bajo	89,29	Básico
Amecameca	Urbano medio	3	Muy bajo	96,43	Básico
Apaxco	Semiurbano	17	Muy alto	92,86	Básico
Atenco	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Atizapán	Semiurbano	1	Muy bajo	60,72	Incompleto
Atizapán de Zaragoza	Urbano grande	13	Alto	82,15	Básico

Continúa...

<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Total de reglamentos por municipio</i>	<i>Grado</i>	<i>Índice de planeación estratégica</i>	<i>Grado</i>
Atacomulco	Mixto	10	Medio	78,58	Incompleto
Atlautla	Semiurbano	1	Muy bajo	78,58	Incompleto
Axapusco	Semiurbano	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Ayapango	Rural	1	Muy bajo	0,00	Nulo
Calimaya	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Capulhuac	Urbano medio	6	Bajo	92,86	Básico
Coacalco de Berriozábal	Urbano grande	15	Muy alto	42,86	Incompleto
Coatepec Harinas	Rural	1	Muy bajo	0,00	Nulo
Cocotitlán	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Coyotepec	Urbano medio	17	Muy alto	89,29	Básico
Cuautitlán	Urbano grande	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Chalco	Urbano grande	16	Muy alto	78,58	Incompleto
Chapa de Mota	Rural	17	Muy alto	67,86	Incompleto
Chapultepec	Semiurbano	6	Bajo	75,00	Incompleto
Chiautla	Semiurbano	1	Muy bajo	78,58	Incompleto
Chicoloapan	Urbano grande	17	Muy alto	17,85	Fragmentado
Chiconcuac	Urbano medio	3	Muy bajo	S/D	S/D
Chimalhuacán	Urbano grande	17	Muy alto	60,71	Incompleto
Donato Guerra	Rural	1	Muy bajo	42,86	Incompleto
Ecatepec de Morelos	Metropolitano	17	Muy alto	S/D	S/D
Ecatzingo	Semiurbano	1	Muy bajo	25,00	Fragmentado
Huehuetoca	Semiurbano	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Hueypoxtla	Semiurbano	17	Muy alto	64,29	Incompleto
Huixquilucan	Urbano grande	17	Muy alto	100,00	Pleno
Isidro Fabela	Rural	1	Muy bajo	42,86	Incompleto
Ixtapaluca	Urbano grande	17	Muy alto	42,86	Incompleto

Continúa...

<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Total de reglamentos por municipio</i>	<i>Grado</i>	<i>Índice de planeación estratégica</i>	<i>Grado</i>
Ixtapan de la Sal	Urbano medio	17	Muy alto	39,29	Fragmentado
Ixtapan del Oro	Rural	17	Muy alto	42,86	Incompleto
Ixtlahuaca	Semiurbano	17	Muy alto	92,86	Básico
Xalatlaco	Urbano medio	4	Bajo	100,00	Pleno
Jaltenco	Urbano medio	17	Muy alto	89,29	Básico
Jilotepec	Rural	2	Muy bajo	64,29	Incompleto
Jilotzingo	Rural	3	Muy bajo	10,71	Fragmentado
Jiquipilco	Rural	1	Muy bajo	85,72	Básico
Jocotitlán	Semiurbano	3	Muy bajo	78,58	Incompleto
Joquicingo	Semiurbano	3	Muy bajo	64,29	Incompleto
Juchitepec	Urbano medio	17	Muy alto	46,43	Incompleto
Lerma	Mixto	9	Medio	78,58	Incompleto
Malinalco	Rural	4	Bajo	0,00	Nulo
Melchor Ocampo	Urbano medio	13	Alto	78,58	Incompleto
Metepec	Urbano medio	14	Muy alto	100,00	Pleno
Mexicaltzingo	Semiurbano	2	Muy bajo	78,58	Incompleto
Morelos	Rural	2	Muy bajo	64,29	Incompleto
Naucalpan de Juárez	Urbano grande	17	Muy alto	89,29	Básico
Nezahualcóyotl	Metropolitano	8	Medio	75,00	Incompleto
Nextlalpan	Semiurbano	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Nicolás Romero	Urbano grande	2	Muy bajo	100,00	Pleno
Nopaltepec	Semiurbano	5	Bajo	78,58	Incompleto
Ocoyoacac	Mixto	10	Medio	79,58	Incompleto
Ocuilán	Rural	3	Muy bajo	42,86	Incompleto
El Oro	Rural	7	Medio	78,58	Incompleto
Otumba	Semiurbano	16	Muy alto	89,29	Básico
Otzoloapan	Rural	17	Muy alto	25,00	Fragmentado
Otzolotepec	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Ozumba	Urbano medio	4	Bajo	71,43	Incompleto
Papalotla	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto

Continúa...

<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Total de reglamentos por municipio</i>	<i>Grado</i>	<i>Índice de planeación estratégica</i>	<i>Grado</i>
La Paz	Urbano medio	17	Muy alto	100,00	Pleno
Polotitlán	Rural	10	Medio	79,58	Incompleto
Rayón	Semiurbano	1	Muy bajo	0,00	Nulo
San Antonio la Isla	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
San Felipe del Progreso	Rural	3	Muy bajo	42,86	Incompleto
San Martín de las Pirámides	Semiurbano	17	Muy alto	64,29	Incompleto
San Mateo Atenco	Urbano medio	10	Medio	78,58	Incompleto
San Simón de Guerrero	Rural	17	Muy alto	92,86	Básico
Santo Tomás	Rural	1	Muy bajo	75,00	Incompleto
Soyaniquilpan de Juárez	Rural	17	Muy alto	89,29	Básico
Sultepec	Rural	17	Muy alto	50,00	Incompleto
Tecámac	Urbano grande	S/D	S/D	S/D	Nulo
Tejupilco	Rural	3	Muy bajo	89,29	Básico
Temamatla	Semiurbano	1	Muy bajo	78,58	Incompleto
Temascalapa	Semiurbano	15	Muy alto	67,86	Incompleto
Temascalcingo	Rural	5	Bajo	100,00	Pleno
Temascaltepec	Rural	4	Bajo	78,58	Incompleto
Temoaya	Semiurbano	6	Bajo	78,58	Incompleto
Tenancingo	Semiurbano	17	Muy alto	96,43	Básico
Tenango del Aire	Semiurbano	7	Medio	64,29	Incompleto
Tenango del Valle	Semiurbano	1	Muy bajo	89,29	Básico
Teoloyucan	Urbano medio	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Teotihuacán	Mixto	9	Medio	0,00	Nulo
Tepetlaoxtoc	Semiurbano	8	Medio	25,00	Fragmentado
Tepetlixpa	Semiurbano	1	Muy bajo	0,00	Nulo
Tepotzotlán	Mixto	2	Muy bajo	10,71	Fragmentado
Tequixquiac	Urbano medio	17	Muy alto	42,86	Incompleto

Continúa...

<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Total de reglamentos por municipio</i>	<i>Grado</i>	<i>Índice de planeación estratégica</i>	<i>Grado</i>
Texcaltitlán	Rural	1	Muy bajo	0,00	Nulo
Texcalyacac	Semiurbano	1	Muy bajo	35,71	Fragmentado
Texcoco	Mixto	13	Alto	14,29	Fragmentado
Tezoyuca	Mixto	17	Muy alto	96,43	Básico
Tianguistenco	Semiurbano	2	Muy bajo	79,58	Incompleto
Timilpan	Rural	1	Muy bajo	75,00	Incompleto
Tlalmanalco	Mixto	5	Bajo	78,58	Incompleto
Tlalnepantla de Baz	Urbano grande	17	Muy alto	82,15	Básico
Tlatlaya	Rural	2	Muy bajo	64,29	Incompleto
Toluca	Urbano grande	3	Muy bajo	92,86	Básico
Tonatico	Semiurbano	7	Medio	100,00	Pleno
Tultepec	Urbano medio	7	Medio	78,58	Incompleto
Tultitlán	Urbano grande	11	Alto	96,43	Básico
Valle de Bravo	Mixto	1	Muy bajo	35,71	Fragmentado
Villa de Allende	Rural	2	Muy bajo	89,29	Básico
Villa del Carbón	Rural	1	Muy bajo	100,00	Pleno
Villa Guerrero	Rural	17	Muy alto	92,86	Básico
Villa Victoria	Rural	1	Muy bajo	67,86	Incompleto
Xonacatlán	Mixto	1	Muy bajo	78,58	Incompleto
Zacazonapan	Semiurbano	17	Muy alto	89,29	Básico
Zacualpan	Rural	17	Muy alto	89,29	Básico
Zinacantepec	Mixto	1	Muy bajo	82,15	Básico
Zumpahuacán	Rural	3	Muy bajo	64,29	Incompleto
Zumpango	Mixto	1	Muy bajo	100,00	Pleno
Cuautitlán Izcalli	Urbano grande	17	Muy alto	100,00	Pleno
Valle de Chalco Solidaridad	Urbano grande	17	Muy alto	57,15	Incompleto
Luvianos	Rural	17	Muy alto	78,58	Incompleto

Continúa...

<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Total de reglamentos por municipio</i>	<i>Grado</i>	<i>Índice de planeación estratégica</i>	<i>Grado</i>
San José del Rincón	Rural	9	Medio	64,29	Incompleto
Tonanitla	Semiurbano	2	Muy bajo	0,00	Nulo

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2014).

Como se puede inducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables desempeño institucional y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor grado de urbanidad, menor variable de reglamentos. Sólo 36 municipios completan el cuadro con los 17 reglamentos, en orden ascendente: un metropolitano, uno mixto, siete urbano medios, ocho urbano grandes, nueve semiurbanos y 10 rurales. Mientras que 39 de éstos, sólo cuentan con uno y dos reglamentos: urbano grandes dos, mixto cuatro y rurales 15. De los 125 municipios 31 de éstos, sólo cuenta con un reglamento, el municipio de Tecámac es el único que no aporta información.

No obstante lo anterior, hay una clara falta de documentos y mecanismos de planeación y evaluación. De los 10 municipios rurales que cuentan con 17 reglamentos, cinco de ellos han incorporado elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento, en un nivel básico –los valores son ponderados y asignados según el orden de importancia relativa de los elementos conforme a lo planteado por las metodologías más convencionales de planeación estratégica (INAFED, 2014)–, cuatro en un nivel incompleto y un fragmentado. De los 125 municipios, sólo 11 (tabla 2) cubren de manera plena con el índice de planeación estratégica y evaluación municipal en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (INAFED, 2014); de ellos, no todos cubren con una reglamentación plena, sólo lo hacen dos municipios urbano grandes (Huixquilucan y Cuautitlán Izcalli) y un urbano medio con los 17 reglamentos (La Paz); de igual forma encontramos dos urbano medio con cuatro y 14 reglamentos; tres rurales con 11, cinco y un reglamento; un urbano grande con dos reglamentos; un semiurbano con siete y un mixto con un reglamento.

Pese a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, fracción IV, el municipio no aplica la libertad hacendaria, lo cual

se debe a que éste es dependiente financieramente del Estado y de la federación, a enero de 2014 las aportaciones federales para el Estado de México, sólo alcanzan un crecimiento en términos reales de 3.8 contra estados como Sinaloa 47.0 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014).

La transferencia etiquetada de recursos hacia las autoridades estatales y municipales, obedecen a la necesidad y exigencia de descentralizar los recursos federales para desarrollar las comunidades más necesitadas, no obstante, de los ocho fondos de aportaciones federales (tabla 1), sólo dos inciden de manera directa en los ingresos de los municipios: los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORNAMUN). Las aportaciones para los municipios del Estado de México, para el primer fondo hasta enero de 2014 eran de 3.6 y para el segundo de 5.3 de crecimiento en términos reales, contra estados como Nayarit con un 7.7 y 5.8, respectivamente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014).

Las participaciones y aportaciones federales son reguladas por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México a través de la participación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi), éstos determinan los grupos que serán favorecidos por dichos programas federales (tabla No. 2). Con la inclusión de la participación y necesidades de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de los Cocicovi, se pretende otorgar transparencia y legalidad a cualquier decisión gubernamental, se integra un gobierno que reconoce la pluralidad social y gubernamental, en todos los municipios.

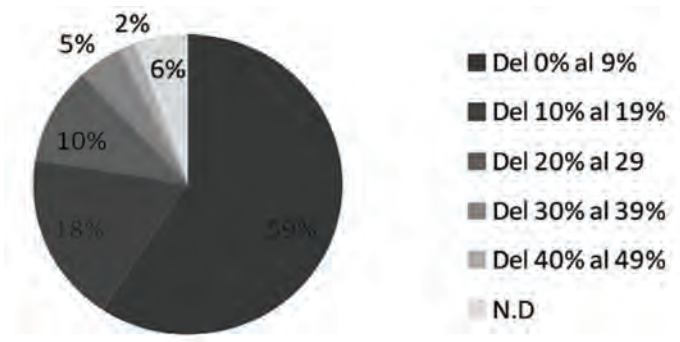
Tabla 2
Participaciones federales, programas y proyectos estatales que permiten la participación del ciudadano

<i>Participaciones</i>	<i>Aportaciones federales</i>	<i>Fondos de aportaciones</i>	<i>Participación social en programas y proyectos del gobierno que permitan y faciliten la participación real del ciudadano</i>
Fondo General de Participaciones	Educación	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	Obra pública Gasto de Inversión Sectorial (GIS)
Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Salud	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Fondo de Aportaciones Múltiples Recurso Propio Estatal
Fondo de Fiscalización	Infraestructura básica	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Programas sociales Programa de Desarrollo Social Desayunos Escolares Fríos (DEF)
Fondo de Compensación	Fortalecimiento financiero y seguridad pública	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Programa de Desarrollo Social Desayunos Escolares Comunitarios (DEC)
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	Programas alimenticios y de asistencia social	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60-69 Pensión Alimenticia a Adultos Mayores
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	Infraestructura educativa	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	Obra pública (Programas federales, en donde los Cocicovi participan en el control y vigilancia)
El 0.136 por ciento de la RFP		Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Hábitat 3 x1 para Migrantes Rescate de Espacios Públicos Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)
		Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS) Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI).
		Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Acciones Compensatorias para abatir el rezago en Educación Inicial y Básica (CONAFE) Programas sociales Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate) Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)
			Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) Programa Nacional Caravanas de Salud Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género

FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014 y de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (2014).

Las finanzas públicas municipales, en buena medida explican la libertad o dependencia en el diseño y aplicación de acciones concretas, que pueden incidir en la consolidación de logros en los gobiernos locales. La mayor autonomía financiera de los municipios mexiquenses oscila entre 41.12% de Huixquilucan, 36.33% de Cuautitlán Izcalli o 34.94% de Cuautitlán, hasta los de menor autonomía como Tlatlaya con 0.56%. Por otro lado, los municipios con una mayor dependencia de las aportaciones federales son: Villa de Allende 71.40%, San José del Rincón 67.90%, Tonanitla 66.36%, Temoaya 63.90%, los de menor dependencia son: Huehuetoca 22.78%, Naucalpan de Juárez 23.39% y Tecámac 24.13%. La autonomía financiera determinada por los ingresos propios entre el gasto total, en términos generales para los ayuntamientos mexiquenses, es limitada, de los 125 municipios sólo dos se encuentran entre 40 a 49%, seis entre 30 a 39%, 13 de 20 a 29%, 23 de 10 a 19% y 74 del 0 al 9%. Sólo 8 ayuntamientos presentan más de 30% de autonomía en sus finanzas y viceversa 117 municipios presentan una autonomía financiera de menos de 29% (gráfica 1) (Secretaría de Gobernación, 2014).

Gráfica 1
Autonomía financiera de los municipios



FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2014).

Como se puede inducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables autonomía financiera y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor sea el grado de urbanidad en un municipio, la variable de autonomía financiera, medida, como el resultado de la diferencia entre ingresos directos o propios y sus egresos, demuestra que el municipio tiene capacidad para pagar sus

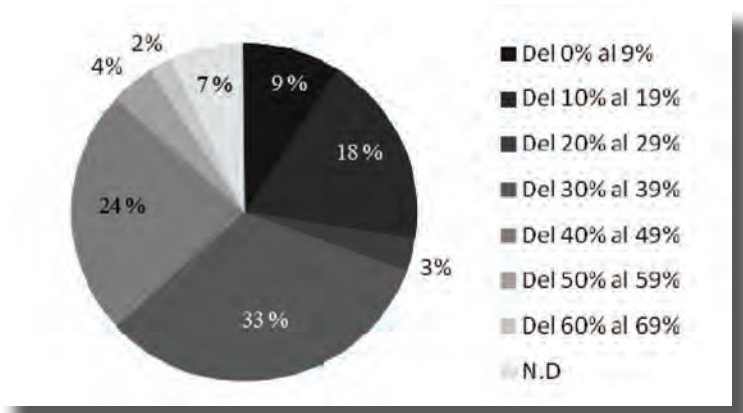
gastos administrativos y en el mejor de los casos, que conserva una reserva. El cobro de ciertos impuestos no se presenta como una variable determinante del desarrollo municipal, esto lo demuestran los 21 municipios que han firmado Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial: Acambay, Almoloya de Juárez, Amanalco, Atlacomulco, Chiconcuac, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ecatepec, El Oro, Jilotepec, Malinalco, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio la Isla, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Teoloyucan, Tepetlixpa, Toluca, Tonicato, los cuales no aparecen dentro de los municipios con una autonomía financiera (Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 2014). Por otro lado, observamos que la autonomía financiera, las condiciones metropolitanas y el desempeño institucional son variables intervinientes, no determinantes de la eficiencia administrativa. El origen de la atención de las demandas ciudadanas no se encuentra en la planeación, en el presupuestar o en un marco regulatorio que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal.

La política, la administración y el financiamiento involucra a los tres ámbitos de gobierno, no obstante, la gestión de ciertos servicios de manera particular (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito), es responsabilidad de los gobiernos municipales.

Para el gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social las políticas públicas municipales representan una descentralización, una oportunidad para distribuir el poder político desde los gobiernos centrales, de desarrollo con la finalidad de insertar a la población de la región sur de la entidad en un proceso de transformación económica, cultural, social y tecnológica, de tal forma que pueda brindar mayor participación de los primeros en la identificación de prioridades, gestión de recursos y toma de decisiones. Las bondades de este proceso, es la formulación de políticas públicas hacia la comunidad y facilitar tanto la identificación de las necesidades como el establecimiento de vínculos entre los funcionarios y los ciudadanos. Sin embargo,

la descentralización también implica grandes desafíos de gestión, ya que se requieren capacidades para identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción para poder llevar a cabo con éxito las nuevas funciones y las responsabilidades asumidas. La capacidad de inversión social de los ayuntamientos, es decir, el gasto que destinan en obras públicas y acciones sociales, dentro del gasto total de los mismos es limitado, sólo seis municipios destinan más de 50% de sus gastos totales en inversión social, mientras que el resto lo hace de 49 a 9% (gráfica 2).

Gráfica 2
Capacidad de inversión social



FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2014).

Una forma pertinente para definir el estado que guarda la formulación de políticas públicas entre los municipios mexicanos, es referirse a las capacidades institucionales y al desarrollo territorial. El desarrollo territorial se muestra por la estructura económica, el bienestar de su población y por el uso que de sus recursos naturales —suelo, agua, biodiversidad, aire, recursos minerales—; y por las redes que se dan de manera vertical y horizontal. Como resulta obvio suponer, y tal y como se ha demostrado en diversos estudios, existe una relación casi directamente proporcional entre la existencia y peso de una economía metropolitana y la existencia y desarrollo continuo de elevadas capacidades en la gestión pública. Siguiendo los hallazgos de Enrique Cabrero (2013), en México, los gobiernos locales que cuentan con las mayores capacidades para promover estrategias de progreso económico y

social tienden a concentrarse en las principales zonas metropolitanas. En contraste, los gobiernos locales cuyas capacidades son más limitadas se ubican en territorios de carácter rural y semiurbano.

La evolución de las políticas públicas y el desarrollo territorial, son dos variables que tienen que ver con un panorama de gran complejidad. Las tensiones de los procesos de integración urbano-rural, la equidad, la construcción y ampliación de infraestructuras son inherentes al desarrollo territorial.

Por el lado de las políticas públicas hay disposiciones claras a favor de la creación de coaliciones entre sectores público, privado y social, lo que se tiene son acciones de gobierno, iniciativas que buscan, formal e informalmente, la concreción de objetivos en campos como la transparencia, la rendición de cuentas e incrementar la confianza de los ciudadanos por los asuntos públicos y la mejora de la gestión pública. La síntesis de estas potenciales combinaciones podría expresarse como tres tendencias de cambio, en los siguientes términos: 1) formulación y aplicación de alianzas intermunicipales en la gestión de los servicios públicos y sociales, 2) pensar en la multiplicación de procesos que buscarán identificar y adoptar nuevos perfiles institucionales, más acordes con las condiciones socio-territoriales de cada municipio y 3) discusión intergubernamental para adecuar la distribución de funciones, recursos y responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno y entre los actores privados y sociales.

CONCLUSIONES

El Estado de México es una entidad *sui generis*, ya que si explicamos lo ocurrido hasta hoy, en sus estructuras e instituciones políticas, administrativas, sociales, culturales e históricas, con los planteamientos de la teoría del desarrollo político, la conclusión anticipada es que la entidad mexiquense no ha prefigurado indicios de algún desarrollo político, empero, si la lectura que hagamos deja de lado la serie de prerequisites que se requieren para confirmar al desarrollo político, la resultante puede ser otra. La presencia o ausencia de una serie de enunciados no son prerequisites para el desarrollo político, pueden ser el desarrollo mismo. Se puede argumentar que no hay desarrollo político porque faltan ciertos prerequisites, de ser así, el desarrollo político se dará donde ya se dio, y viceversa, no se podrá dar donde nunca se ha dado.

En el Estado de México distinguimos dos aspectos importantes para la comprensión del desarrollo político: el primero se refiere al proceso de liberalización, uno de los elementos distintivos del proceso de liberalización es la incertidumbre: hace referencia a las vías por las que marchará y los puntos de su destino. A diferencia, los procesos de democratización presentan un mayor grado de certidumbre, ya que incluyen la aceptación de los nuevos arreglos institucionales que han de conducir a una nueva institucionalidad del Estado, por parte de los diferentes actores. Como argumento metodológico, podemos plantear que el entendimiento de los fenómenos locales requiere una perspectiva dual, esto es, la búsqueda tanto de condicionamientos locales como nacionales en la configuración de tales fenómenos. No se niega la trascendencia del cambio de partido en el gobierno en el ámbito local, más aun su impacto en la democracia procedimental del país. La posibilidad real de alternar en el poder ha representado un avance importante en el ejercicio de la democracia política en el ámbito municipal, ya que deja de manifiesto la incertidumbre del sufragio, la obligación de una mayor y anticipada competencia política y coloca en el centro de las partidarias la vinculación con los ciudadanos.

La relación determinante entre el desarrollo político y la administración pública de los gobiernos locales en el Estado de México no es del todo clara, se presenta una relación metodológica entre variables determinantes e intervinientes. En un primer momento, el desarrollo político mexiquense se funda en el proceso político que da origen al gobierno, todo esto tiene que ver con la posibilidad real de participación y representación del ciudadano en la toma de decisiones, a través de los procesos electorales mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas, en un segundo momento y en menor medida, es resultado de las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad, en cómo se prestan los servicios.

El origen de la atención a las demandas ciudadanas, a través de la administración pública, no se encuentra en la limitada planeación, en el presupuestar, en un desempeño institucional y en un marco regulatorio limitado que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal.

Partiendo de la revisión de algunos supuestos teóricos clásicos y de la realidad acaecida en la entidad mexiquense, podemos afirmar que el desarrollo político mexiquense, es un fiel reflejo del desarrollo político nacional patentado por el PRI

hasta antes de 1989, éste se funda en el control de los sectores políticos, económicos y sociales. El sistema político mexicano es una repetición del sistema político en su ámbito nacional hasta la llegada a la presidencia de la república del PAN, su preeminencia radica en la controlada coexistencia del interés político y económico del grupo hegemónico y la incorporación dirigida de los grupos sociales.

Una práctica constante en países en proceso de cambio político es la tendencia de las élites políticas a centralizar el proceso administrativo, utilizando a la administración como un instrumento para ejercer control sobre los gobernantes. En efecto, los regímenes locales contemporáneos, –con inestabilidad en sus procesos políticos, así como inestables en su economía– han tenido que promover transformaciones socioeconómicas a través del control férreo del proceso administrativo, es decir, dirigir la eficiencia decisional y su valor público. En general, para las estructuras de un gobierno en transición el valor de la centralización del proceso político y administrativo siempre es mayor que la autonomía y búsqueda de consolidación de la eficiencia de los mismos. En última instancia, en este tipo de instituciones la eficiencia pragmática es el instrumento asequible con el que los gobiernos locales legitiman su cotidiano quehacer social. La eficiencia institucional es condición indispensable para la legitimidad institucional al dotar a éstas de una capacidad inherente de imponer obediencia y respeto. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad regular, de amenazar con el empleo de la fuerza y de crear episodios renovados de resentimiento público.

Desde la óptica del gobierno mexicano y de sus políticas públicas, tampoco se advierte una posición uniforme al tema del desarrollo político, sus actores políticos expresan distintas disposiciones, conocimientos, objetivos y estrategias, las cuales necesariamente se contraponen. Es frecuente observar que el gobierno federal permanezca al margen de las necesidades de la participación, mientras estas se desarrollan en el ámbito de las administraciones municipales y son atendidas por sus programas sociales.

La mayor parte de ellos ha centrado su atención en la redistribución de los recursos públicos hacia los grupos ancestralmente excluidos de la comunidad. El logro de los objetivos de la participación, se encuentra relacionado con la reducción, de las brechas sociales, económicas, culturales y del impulso de un desarrollo político inclusivo. Aunado a ello, dada la tradición centralista de nuestro Estado, los intentos de concertación con la sociedad civil, inscriben una nueva institucionalidad

permeable a los intereses y necesidades de la mayoría, reclaman que la legalidad y eficiencia sean ampliadas.

La condición particular de los municipios del Estado de México, al encontrarse inmersos en un contexto de transición política nacional, es la de diluir la necesaria separación, entre la autoridad política y las estructuras de reforzamiento o roles administrativos. La discrecionalidad que permite el moverse en ambos ámbitos, se refleja en la posibilidad del manejo de los recursos públicos de manera libre. En un contexto de alternancia política, la administración pública es parte del discurso del cambio, como instrumento de legitimación del régimen. La legitimación en estas condiciones no se extrae de la eficiencia decisional, ya que la principal característica de las administraciones municipales es la centralización.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE.
- Almond, Gabriel y Powell, Bingham (1972). *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- Ávila Carrillo, Enrique y Martínez Brizuela, Humberto (1990). *Historia del movimiento magisterial (1910-1989): democracia y salario*, México, Quinto sol.
- Cabrero Mendoza, E. (editor) (2013). *Retos de la competitividad urbana*, CIDE, México.
- Cadena Inostroza, Cecilia (2005). *Administración pública y procesos políticos en México*, México, El Colegio Mexiquense-Miguel Ángel Porrúa.
- Cansino, César (2000). *La transición mexicana, 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cansino, César (2010). *La revuelta silenciosa. Democracia, espacio público y ciudadanía en América Latina*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-CEPCOM-Asociación Latinoamericana para el Estudio de la Democracia.
- Cansino, César (Coord.) (1998). *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cardoso, F. H. (1973). *Problemas del subdesarrollo latinoamericano*, México, Nuestro Tiempo.

- Cardoso, Fernando y Enzo Faletto (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Castrejón Diez, Jaime (1995), *La política según los mexicanos*, México, Océano.
- Cedillo Delgado, Rafael (2006). “La alternancia política en los municipios del Estado de México” en *Espacios Públicos*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 9, núm. 18.
- Cordera, Rolando y Tello, Carlos (1990). *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- Cosío Villegas, Daniel (1982). *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Crespo, José Antonio (1995). *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa Calpe-CIDE.
- Dahl, Robert (2002). *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Dos Santos, Teotonio (1970). *Dependencia y cambio social*. Capítulos I, II, III y IV. Cuadernos de Estudios Socio Económicos, Universidad De Chile.
- Esquivel Solís, Edgar (2008). *Sociedad civil y poder político en México. Un análisis (1980-2005)*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva (1998), *Los cambios sociales*, México, FCE.
- Furtado, Celso (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, Eudeba.
- García Méndez, José Ramón (1989), *Política económica y deuda externa en América Latina*, Madrid, IEPALA.
- García, Sergio (Coord.) (1997). *Organizaciones No Gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*, México, Demos-FAM-IAP.
- Garrido, Luis Javier (2005), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI.
- González Casanova, Pablo (1990). *La democracia en México*, México Era.
- Gunder, Andre (1992). *El subdesarrollo del desarrollo: Un ensayo autobiográfico*, Madrid, IEPALA.
- Hernández Chávez, Alicia (1994). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México. FCE.
- Huntington, Samuel (2006). *El orden político en las sociedades en cambio*, México, Paidós.
- IFE (2013), <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2>, consultado el 2 de septiembre.
- INAFED (2014) http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal. Consultado el 6 de mayo.

- Instituto Electoral del Estado de México (2012). *Planillas ganadoras de ayuntamientos 2009*, http://www.ieem.org.mx/com2009/INTEGRA_AYUNTAMIENTOS_2009.pdf, (recuperado el 15 de enero).
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Acceso a Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) (2014). <http://www.infoem.org.mx/src/html/ayuntamientos.html>. (Consultada el 1 de abril).
- Linz, Juan (1990). “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n1 51, CIS, Madrid.
- Linz, Juan (1996). *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Martínez Rodríguez, Antonia (2000), “Transición política” en Baca Olamendi, Laura, (*et al.*) (Comps.) (2000). *Léxico de la política*, México, FLACSO-FCE.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernández, Benito (2006), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE.
- Morlino, Leonardo (1985) *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- O’ Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós.
- Rustow, Dankwart Alexander (1992). “Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico” en Merino Huera, Mauricio (1992). *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPYAP-CONACYT
- Salazar Medina, J. (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*, UAEM-IAPEM, México.
- Secretaría de Gobernación (2014). http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales. Consultada el 17 de abril.
- Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. (2014). http://www.secogem.gob.mx/programas_cont_social.asp. Consultada el 17 de abril.
- Secretaría Hacienda y Crédito Público (2014). <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>. Consultada el 17 de abril.
- Sobrino, Jaime (2011). *La urbanización en el México contemporáneo*, Reunión de expertos: “población territorio y desarrollo sostenible, Santiago, CEPAL.
- Tilly, Charles (comp.) (1975). *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

SUSTENTABILIDAD EN LA REGIÓN ORIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO. ANÁLISIS TEÓRICO E INSTITUCIONAL

*Enrique Moreno-Sánchez**

RESUMEN

Generar mejor conocimiento de la región oriente del Estado de México en materia ambiental, presenta diferentes dimensiones relacionadas con los temas social, económico, territorial, poblacional, en donde los habitantes tienen gran vínculo con las instituciones encargadas de normar la actividad ambiental. La región oriente del Estado de México se encuentra inserta en la dinámica urbana-ambiental de la zona metropolitana de la ciudad de México, genera espacio para el análisis teórico, local y regional, así como su vínculo con el Estado más poblado del país, con gran problemática ambiental poco evaluada y estudiada en sus distintas dimensiones e impactos sociales, económicos, de salud pública, y calidad de vida.

INTRODUCCIÓN

El concepto más aceptado de “desarrollo sustentable”, popularizado a partir del informe de Brundtland, alude a la satisfacción de necesidades de la población humana actual y futura, lo que se relaciona con el uso de los recursos naturales (WCED, 1987). Posteriormente, uno de los acuerdos de la Agenda 21 (UNDP, 1993) se refiere a la necesidad de crear indicadores de sustentabilidad en diferentes niveles espaciales y temporales.

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: enriquetex132@gmail.com

Se han generado múltiples datos relativos a la capacidad de carga de los ecosistemas, así como de la viabilidad económica de las actividades productivas que permitan satisfacer sus necesidades primordiales. En la mayor parte de casos, las evaluaciones refieren un estado de pobre sustentabilidad ambiental, lo cual pone en riesgo el futuro de la especie humana.

El ambiente, desde la teoría de la complejidad, no es sinónimo de naturaleza, así como ambientalismo es un concepto más amplio que ecologismo, al incorporar la relación naturaleza, sociedad, tecnología y trabajo. Cuestión que también resulta similar al distinguir entre sostenibilidad y sustentabilidad, en donde el primer término refiere a la preservación de los recursos naturales suficientes para la supervivencia de las generaciones futuras, mientras que el segundo incorpora además el desarrollo humano, la calidad de vida, la democracia y la equidad (Gómez, 2004:114-115).

La prosperidad económica y la dinámica de movilidad social en México se muestra con daños ecológicos y ambientales en diversos municipios y regiones del país. Podría decirse que el balance existente entre los beneficios económicos y sociales de la industria y del comercio, así como los elevados costos ambientales no ha cuestionado las posibles ventajas de un tipo de desarrollo. Las inversiones que se esperan por las distintas reformas como la energética (2014), de los empresarios deseosos de invertir en recursos naturales como suelo, agua, petróleo, gas y derivados no se debaten y analizan ni la debida forma al impresionante daño ambiental al uso de suelo, a la desaparición de predios dedicados a la agricultura y ganadería, a la deforestación, la degradación de los ríos ni la gradual, pero creciente contaminación por ruido, gases y desechos en los distintos municipios y regiones del país.

Iracheta (2012) considera que dentro del modelo de desarrollo dominante en México, hay una respuesta preexistente en la política pública (en el sentido althusseriano) sobre el problema del desorden territorial, la ciudad insustentable y también sobre otros problemas relacionados con el proceso de desarrollo. Tales respuestas no enfrentan el problema de la crisis territorial y ambiental del país, sino que se orientan a privilegiar el predominio del interés dominante de acumulación de capital, lo que se refleja en la persistencia de las “soluciones” desde el mercado y no desde la acción decidida del gobierno. Ésa es la razón de la crisis de la planeación urbana y ambiental, y de las políticas públicas territoriales en México y explica por qué no se han alcanzado siquiera los logros de otras sociedades similares de América Latina (Iracheta, 2012: 139).

También el mismo académico alude a que a menudo encontramos que las acciones territoriales en las regiones y en las ciudades, sean públicas o privadas, no se coordinan, se cambian sin razones y son frecuentemente arbitrarias, teniendo al menos dos consecuencias negativas. Por una parte, no resuelven el problema que en sus documentos han formulado (planes, programas y proyectos) y por la otra, sus impactos negativos tienden a ser mayores de lo que supusieron los políticos, planificadores y funcionarios (Iracheta, 2012: 139).

¿Cuál es el problema de la sustentabilidad en la región oriente del Estado de México? ¿Este tema es materia del gobierno del Estado, del municipio, de la federación o del ciudadano?

Para responder y analizar estas preguntas se plantea la creación de un análisis innovador que involucre dimensiones del problema escasamente abordado en torno a la sustentabilidad en la región, mismo que ha transitado desde diversas coyunturas en el tiempo hasta la nueva estructura urbana-territorial-económica en el presente siglo, donde la reestructuración del capitalismo a nivel global tiene un efecto aún no valorado en lo local y regional. Existen varias formas de abordarlo; este trabajo no pretende dar una solución acabada ni ser respuesta a una problemática tan compleja. Es necesario realizar primero el análisis teórico, institucional, que permita conocer las dimensiones señaladas.

EL MÉTODO Y TIPO DE INVESTIGACIÓN

El método propuesto aquí es el método analítico de proceso cognoscitivo, que consiste en descomponer un objeto de estudio separando cada una de sus partes del todo para estudiar de manera particular un tema. El tipo de investigación es documental, en un análisis de información escrita de determinado tema, y “así conocer el estado del arte” de las cuales se caracteriza por abordar problemas de carácter teórico y empírico (Bernal, 2006).

El trabajo se organizó en tres partes. La primera describe y se reflexiona acerca del concepto de sustentabilidad. En el segundo apartado se plantea la problemática ambiental en la región oriente de la entidad, finalmente se presenta la conclusión del trabajo desarrollado.

LA SUSTENTABILIDAD

Desde que la comisión Brundtland lanzó el concepto de desarrollo sostenible en 1987,¹ éste cautivó la imaginación sobre el futuro de la humanidad. Según la definición original, desarrollo sostenible es el que usa los recursos naturales administrándolos de modo que se satisfagan las necesidades humanas de la actualidad sin disminuir las oportunidades de las generaciones futuras. En otros términos, es un tipo de desarrollo que da lugar a un equilibrio estable y satisfactorio entre la actividad humana, de todo tipo, pero especialmente la productiva y el ambiente (Reséndiz, 1996: 215).

El mismo Reséndiz (1996) alude a la importancia y trascendencia que adquieren las condiciones sociales y técnicas del desarrollo sostenible. Por tanto, para que cualquier intento de desarrollo sostenible tenga posibilidad de tener éxito, se debe cumplir con las siguientes dos condiciones: 1) Condición sociocultural: debe haber capacidad social de asimilar y usar el conocimiento para fines prácticos, lo que en la literatura sobre el desarrollo se llama capacidad científica-técnica endógena. Sólo tal capacidad permite optar racionalmente entre trayectorias de desarrollo y contender con los problemas de implantarlas y mantenerlas bajo control. 2) Condición técnica o metodológica: en vista de lo complejo y dinámico de las relaciones que determinan la sostenibilidad, determinar cuáles políticas, patrones, proyecciones o tasas de desarrollo son sostenibles y cuáles no lo son es tarea imposible de realizar intuitivamente. Se tiene que modelar la evolución conjunta de largo plazo de las variables críticas, particularmente población, recursos naturales, producción de satisfactores, efectos ecológicos, empleo y distribución del ingreso. Sólo con base en tales previsiones es posible escoger tipos y tasas de desarrollo que no deterioren el ambiente de manera irreversible y que sean socialmente aceptables (Reséndiz, 1996: 219).

Por otro lado, existe opinión que parte de la idea del concepto del desarrollo sostenible en relación con el papel que juega la empresa y sus empresarios. Las estrategias y el posible efecto que de éstas pueda derivar.

Desde la perspectiva empresarial, el desarrollo sostenible consistirá en adoptar estrategias y desarrollar actividades que permitirán la consecución de los objetivos empresariales marcados, protegiendo, al mismo tiempo, los recursos naturales y humanos necesarios para que la empresa pueda atender sus necesidades futuras. Es decir,

¹ World (Brundtland) Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

se trata de ligar la producción de bienes o la prestación de servicios con la reducción del consumo de recursos y la preservación del medio ambiente, se trata de conseguir que el éxito empresarial sea compatible con las necesidades futuras (Rivero, 2006: 228).

El desarrollo sustentable se ha definido desde distintas formas y el término comienza a ser utilizado en ocasiones con cierta imprecisión. Para que no se convierta en una meta ilusoria es necesario analizar la serie de modificaciones o igualaciones, así como las medidas que deberían tomarse en cuenta para que el uso de los recursos naturales y de la energía, factores generalmente ligados a los esfuerzos de desarrollo de los países, se realicen de forma controlada, preservando estos recursos para uso de las generaciones venideras (Rivero, 2006: 35).

La sustentabilidad no es el resultado directo de una modalidad de estrategia de desarrollo, sino que tiene que plantearse como un tránsito de largo plazo, progresivo y respaldado por amplios consensos y por un aprendizaje social, que induzcan cambios en los sistemas de producción y consumo, en la adopción de tecnologías en la regulación y normatividad, en la organización institucional y en la percepción cultural de la sociedad.

Más allá de las diversas interpretaciones en torno al desarrollo sustentable y de sus escalas de concreción territorial, existe consenso en que este concepto puede ser englobado en tres dimensiones: capital social y humano, capital ecológico y capital económico, cuya interrelación óptima, racional, estable y equitativa es cada vez más determinante para dimensionar las condiciones de equilibrio ambiental, de bienestar económico, y de salud de la población de un país y, de manera particular, la región oriente del Estado de México.

Cuando se reflexiona en estos factores es evidente la necesidad de cambios sustanciales en el entorno, en el medio ambiente en que este desarrollo deba darse para que tenga condiciones de sustentabilidad. No basta con ignorar la posibilidad de un uso controlado de los recursos naturales o de tecnologías más limpias en los distintos procesos que constituyen las costumbres de la vida moderna; imaginar que lograr esto es una meta aislada es olvidar causas fundamentales del deterioro del medio ambiente. El desarrollo de una sociedad no puede detenerse sólo en lo económico; si el motivo del desarrollo es la búsqueda del bienestar individual y colectivo, el desarrollo tiene que medirse en satisfactores sociales como la salud, el acceso a la educación, y al empleo, la seguridad, la justicia y el respeto a los derechos humanos. El desarrollo sustentable, el que logre en términos de preservación del medio ambiente (Rivero, 1996: 36).

A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, los jefes de Estado empezaron a difundir de manera más “común” la idea de un desarrollo sustentable y sostenible principalmente para los países en vías de desarrollo, buscando acuerdos y políticas para resolver problemas de ambiente y desarrollo. Lo anterior no significa que los distintos actores sociales, políticos, y vinculados a la administración pública o privada utilicen el término sustentabilidad de manera adecuada o con el conocimiento adecuado para cierto fin.

Existen aún los grandes paradigmas teóricos y metodológicos, sin resolver de los instrumentos para el análisis del desarrollo sustentable. La idea de “internalizar” la “dimensión ambiental” para asegurar la preservación de los recursos naturales en un nuevo proyecto de desarrollo aún presenta la dificultad de incorporar las “externalidades ambientales”.

La idea central es mantener el “patrimonio natural”, considerar a la naturaleza como un legado que hay que conservar; que hay que usufructuar de modo que mantenga la capacidad de cumplir sus diferentes funciones. De entrada aparece una primera objeción. Si se tratase de mantener el patrimonio natural en todos sus elementos, cualquier uso de recursos no renovables, por pequeño que fuera, sería incompatible con la sustentabilidad (Martínez y Roca, 2000: 364).

Las ideas de economía estacionaria o de bajo crecimiento son argumentaciones que se dan en función del aumento de la población y de sus recursos naturales disponibles para un determinado número de población que inevitablemente seguirá en desarrollo.

Dada la complejidad del concepto de “sustentabilidad”, no es extraño que haya grandes debates sobre cuál o cuáles son sus mejores indicadores. Simplificando mucho las cosas, son las dos grandes posiciones. La primera, que generalmente se identifica con el término “sustentabilidad débil”, tiene sus raíces en la economía neoclásica y tiene dos características básicas: la complejidad de funciones que tiene el patrimonio natural tiende a diluirse en un agregado que es el capital natural, y se suponen enormes posibilidades de sustituir capital natural, así como grandes posibilidades de sustituir capital natural por “capital fabricado”. La segunda posición, identifica con el término “sustentabilidad fuerte”, destaca las funciones diversas, y en muchos aspectos insustituibles, del patrimonio natural. Es a partir de esta posición desde la que generalmente se discuten los indicadores de físicos de la sustentabilidad (Martínez y Roca, 2000: 370-371).

PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN LA REGIÓN ORIENTE

Uno de los principales impactos del desarrollo urbano es la expansión indiscriminada sobre el entorno inmediato, mismo que se expresa con cambios en el uso del suelo y el deterioro de la cubierta vegetal, con la consecuente pérdida de los servicios ambientales ligados a ésta, como la captación de agua de lluvia, la recarga de acuíferos, la captura de gases de efecto invernadero y la regulación climática, entre otros. En México, el alto costo del suelo y la vivienda urbana, comparado con el bajo nivel de ingreso de la mayoría de la población, y las limitaciones del financiamiento público y privado en materia de vivienda, han determinado que buena parte de la población de las ciudades resuelva sus necesidades de alojamiento en asentamientos irregulares y precarios, mediante la autoconstrucción total o parcial de la vivienda, en terrenos generalmente situados en la periferia de las ciudades y sin certeza jurídica en cuanto a la propiedad (CONAPO, 2009: 205). Que es el caso de la periferia de la ciudad de México en su parte oriente del Estado de México y los municipios fundamentalmente considerados como urbanos y conurbados a la misma ciudad.

La sustentabilidad en la región oriente del Estado de México ha estado vinculado a los procesos de ocupación de un territorio y en casos específicos a la modificación dramática del uso de suelo con los grandes asentamientos urbanos, producto de la instalación de viviendas de interés social y de la industrias contaminantes, que impacta materia, energía y cadenas humanas.

Hablar del oriente del Estado de México es considerar una región del país. Aunque pertenece a una sola entidad, se encuentra sobre una cuenca cerrada de manera natural, la que a su vez está dividida en tres subregiones: La parte sur de Chalco, la parte central de Texcoco y la parte norte de Temascalapa, que abarca los 37 municipios que a continuación se citan:

- | | |
|--------------|------------------|
| 1. Acolman | 20. Tecámac |
| 2. Atenco | 21. Teotihuacán |
| 3. Amecameca | 22. Tepetlaoxtoc |
| 4. Atlautla | 23. Texcoco |
| 5. Axapusco | 24. Chicoloapan |
| 6. Ayapango | 25. Jaltenco |
| 7. Coacalco | 26. Nextlalpan |
| 8. Chiautla | 27. Nopaltepec |

- | | |
|---------------------|---------------------------------|
| 9. Chiconcuac | 28. Otumba |
| 10. Cocotitlán | 29. San Martín de las Pirámides |
| 11. Chalco | 30. Ozumba |
| 12. Chimalhuacán | 31. Tezoyuca |
| 13. Ecatepec | 32. Temascalapa |
| 14. Ecatzingo | 33. Juchitepec |
| 15. Ixtapaluca | 34. Temamatla |
| 16. La Paz | 35. Tenango del Aire |
| 17. Nezahualcóyotl | 36. Tepetlixpa |
| 18. Valle de Chalco | 37. Tlalmanalco |
| 19. Papalotla | |

Estos municipios tienen una superficie cercana a los 4 000 km², lo que representa 17% del total de la entidad mexiquense e incluye a más de 653 localidades, de las cuales 86 son urbanas y 567 rurales (Rébora, 2000). La población total de los municipios señalados fue de 5 millones 911 mil 543 habitantes que corresponden a 38.95% del total de la población estatal en 2010 (INEGI, 2010).

Es a partir del decenio de los ochenta cuando se empiezan a estudiar y a denunciar problemas ambientales que afectan al Valle de México y en particular la región oriente del Estado de México. La problemática ambiental de la zona de estudio presenta diferentes características e implica la necesidad de realización de investigación más profunda para cada caso. En este trabajo, de manera breve, se exponen algunos elementos que permiten un mejor análisis del tema que relaciona lo ambiental.

La concentración de las actividades comerciales e industriales alrededor de la ciudad de México implica crecientes costos económicos y ambientales para dotar de servicios básicos a las poblaciones urbanas centralizadas y en constante expansión, como es el caso de la región oriente de la entidad mexiquense. Son costos aún no cuantificados, pues la magnitud e impacto están en proceso de análisis y estudio.

La región oriente del Estado de México tenía una población reducida en los años setenta (más de un millón de habitantes), mantenía una tradición en su forma de vida, fundamentalmente rural y con respeto a su entorno. En la actualidad, existen casi seis millones de habitantes, menor cantidad de áreas verdes, un cielo más gris, más basura en la región, más erosión, gran crecimiento de pequeños y medianos comercios durante el último decenio, pero fundamentalmente mayores asentamientos urbanos, con las

llamadas: “Unidades habitacionales” y los “Asentamientos irregulares” promovidos por inmobiliarias, gobiernos locales, y con el visto bueno del gobierno del Estado. Todo esto perfila a los municipios como parte de la región centro del país y del mayor centro urbano, que representa la zona metropolitana de la Ciudad de México. Este crecimiento urbano, económico, social, tiene efecto en los recursos naturales y en el ambiente en el territorio estatal; el cambio en el uso del suelo de agrícola, pecuario y forestal, a urbano semi-industrial o comercial, no tiene precedente en un periodo que comprende de 1980 a 2010.

La problemática ambiental en la región plantea la necesidad de revertir estas tendencias y de construir una relación productiva sobre nuevos principios. Implica pasar a una planificación prospectiva de modelos sustentables de desarrollo alternativo, fundados en un ordenamiento urbano-ambiental, donde los asentamientos puedan ubicarse con otros criterios y estímulos diferentes de los que se desprenden de las fuerzas del mercado.

Podría decirse que el balance existente entre los beneficios económicos y sociales de la industria y comercio, y los elevados costos ambientales, no cuestiona las ventajas de un tipo de desarrollo. Las inversiones de empresarios estatales, la sociedad y los gobiernos locales no cuestionaron la impresionante desaparición de predios dedicados a la agricultura y ganadería, la deforestación, la degradación de los ríos, ni la gradual, pero creciente contaminación por ruido, gases y desechos en toda la región.

La sociedad no estará dispuesta a sacrificar posibilidades de un mayor crecimiento económico por mantener muy bajos o casi inexistentes los impactos ambientales, pero tampoco aceptará crecer ilimitadamente si ello involucra muchos daños irreversibles de ecosistemas, especies de vida silvestre, acervos genéticos y antropológicos, recursos naturales, servicios ambientales y la salud de la población.

Cabe recordar que la integración global y el crecimiento económico no son sinónimos de desarrollo. Este último implica evolución y cambio, pero sobre todo, grandes transformaciones cualitativas, tanto en el ámbito de la construcción del conocimiento, como en las estrategias económicas, políticas, ecológicas y culturales, capaces de garantizar la calidad de vida a las generaciones actuales sin comprometer las generaciones futuras. El estudio de lo regional no puede, por tanto, ignorar la sustentabilidad del desarrollo (Gómez, 2004: 131).

Conviene insistir en que la sustentabilidad trasciende lo ambiental y, por tanto, lo lejos o cerca que esté no es atribuible sólo a la gestión ambiental de nuestros recursos

naturales y bienes públicos, sino también con otros procesos y políticas que más bien aluden a situaciones regionales y locales de bienestar y desempeño económico.

Solamente se arribará a procesos de sustentabilidad en distintos sectores económicos y sociales de la región en la medida en que se mantenga un ritmo elevado y duradero de crecimiento económico con estabilidad de precios y equilibrios macroeconómicos manejables que, a su vez, genere empleos mejor remunerados y reduzca tanto la magnitud de la pobreza como de los costos netos por agotamiento de recursos naturales y deterioro ambiental. Convendrá analizar las evoluciones sugeridas.

Los verdaderos involucrados en la problemática ambiental son los municipios de la región oriente del Estado de México, pues tienen mayor conocimiento de problemas que los afectan; por tanto, poseen la facultad de proponer estrategias y acciones para resolverlos en proporción a sus recursos económicos y humanos. El papel de la población es también fundamental, ya que de su participación ecologista dependerá el beneficio que obtengan.

Lamentablemente, en el caso de los municipios de la región la solución a problemas ambientales es ya compleja, porque existen limitaciones financieras, técnicas y jurídicas, que los caracterizan. El procedimiento para resolverlos requiere de nuevas formas de participación de todos los actores involucrados, como el sector privado, organizaciones sociales y gobierno municipal, para fomentar una cultura ambiental y crear una co-responsabilidad entre dichos actores.

El papel de los municipios en el contexto metropolitano resulta fundamental, debido a que todos presentan los mismos problemas, respecto al manejo de residuos sólidos urbanos, la falta de tratamiento de aguas residuales, a la escasez de agua y a la deficiente infraestructura ambiental, que debe enfocarse en una óptica distinta, ya que se trata de un problema de recursos que son comunes.

El debate actual es generar políticas públicas que tiendan a generar una nueva percepción de la relación población-recursos, desde posturas ideológicas malthusinas, a las nuevas ideas de sustentabilidad de la localidad y de la región. Las nuevas políticas públicas tienen que ver con lo local y en particular con el tema ambiental como lo es el recurso aire, suelo, agua, que abre una nueva relación entre población y recursos. La problemática en el aspecto ambiental hoy se ubica en la calidad de vida de sus pobladores en la región oriente del Estado de México.

Por lo tanto, los municipios y la población que habita en sus territorios constituyen la parte medular e indispensable respecto a la materialización de los programas, planes y acciones a emprenderse con miras a lograr el paradigma de sustentabilidad que en el ámbito global se ha propuesto y que a nivel local no ha logrado consolidarse y su avance es lento y limitado, en algunas ocasiones por las instituciones fundamentalmente locales o, para el caso, las municipales.

Por otra parte, existen instrumentos de aplicación federal que pueden desarrollarse en los municipios bajo sus propias modalidades, su propia dinámica y en su propio tiempo.

Pero la pregunta es: ¿cuál es la relación de estos organismos con las políticas públicas en materia ambiental? En especial para los gobiernos locales y las entidades estatales, las políticas públicas buscan el análisis de la realidad con enfoques multidisciplinarios, transdisciplinarios y más reciente como parte integrante de la administración de un proceso. Los gobiernos locales (en el caso de la región oriente) en gran medida brindan servicios, a través de sus órganos administrativos (direcciones, departamentos, etc.). Supongamos que deseamos atender la problemática ambiental de alguno de los municipios de la región, donde seguramente el problema es diverso. Se tiene el asunto del recurso agua como algo de suma importancia, ya que afecta directamente a una población o a un sector de la misma; pero también tenemos la problemática de la basura y su disposición final; también el referido a la polución o contaminación atmosférica, producto de un tipo de desarrollo que existe en la región. Luego entonces, para resolver problemas específicos en el ámbito de lo local y regional, debe orientarse a públicos determinados que se relacionan con el ámbito institucional, ya que significa responsabilidad y en gran medida gestión de recursos financieros o de intervención de autoridad pública que lleva consigo el tema social y político, así como de canalización de actividades o de recursos, según sea el caso.

La idea de la intervención de los organismos gubernamentales en materia ambiental y las políticas públicas, es la relación que guarda en su primer momento, un reconocimiento público, y luego que sean incluyentes, permitan un diálogo justo con los ciudadanos de la localidad; en este sentido, las políticas públicas son el gobierno en acción, es decir, el gobierno atendiendo a distintos públicos del mundo ciudadano. Son estrategias para el abordaje de problemas sociales que alcanzan el rango de problemas

públicos. Como método de gobierno no excluyen ciudadanos, sino que amplía la comunicación del gobierno con los públicos de la sociedad. Conviene recordar que los gobiernos enfrentan una diversidad de necesidades y demandas sociales. Tienen relación con una pluralidad de públicos. Abordan problemas distintos en cuanto complejidad, naturaleza e incidencia (Uvalle, 1999: 63).

CONCLUSIÓN

En el inicio del siglo XXI, la intervención estatal consiste en la incorporación del tema ambiental en la agenda política debido a los resultados desfavorables, producto de la adopción del modelo neoliberal en la estrategia de desarrollo económico, a través de la explotación de los recursos naturales utilizados para la producción, y aumento del consumo de bienes y servicios.

La problemática ambiental y de desarrollo plantea la necesidad de ir elaborando en los gobiernos locales y en la región oriente de la entidad una nueva planificación ambiental, misma que requiere la participación de los distintos actores, de una nueva conducción de prácticas novedosas de gestión de recursos a través de concebir desde las políticas públicas un proceso de gestión descentralizada y participativa de la evaluación que cada comunidad realice en el municipio, y en general, en la región. La idea es construir una relación productiva sobre nuevos principios. Implica pasar a una planificación prospectiva de modelos sustentables de desarrollo alternativo, fundados en un ordenamiento urbano-ambiental, donde los asentamientos pueden ubicarse con otros criterios y estímulos diferentes de los que se desprenden de las fuerzas del mercado.

Por otra parte, la política ambiental y el análisis teórico del mismo en la región oriente del Estado de México, ha seguido las tendencias del escenario nacional, en el cual se busca transitar de una regulación con las instituciones encargadas del tema ambiental, a los gobiernos locales, que se dio en los primeros años de los ochenta. De tal manera que la regulación instrumentada contempló en sus orígenes mayor concentración en lo concerniente a la producción y generación de residuos, dejando en segundo término otros aspectos de igual importancia, tales como la inadecuada disposición de residuos sólidos, las deficiencias en el sistema de drenaje, las inundaciones producidas por aguas de lluvia, en algunos casos dramáticos que se experimenta en ciertos municipios de la región, fundamentalmente los periféricos a la ciudad de

México. Pero también existe pérdida de vegetación, la contaminación de cauces, el déficit de un ordenamiento territorial adecuado, lo que ha generado el desarrollo de asentamientos irregulares o el establecimiento de unidades habitacionales de alto impacto debido a la alta densidad de población y, por consecuencia, deficiencias en el abastecimiento de servicios.

El estudio de la sustentabilidad en la región oriente del Estado de México se presenta desde varias dimensiones, unas que tienen que ver con el sentido de lo que se entiende por políticas públicas, que están muy asociadas a la acción pública, pues la idea es ir transformando la relación gobierno-sociedad, donde existirá un mejor desempeño ciudadano que se asocia en función del mayor número de prácticas democráticas, donde se involucra activamente a una localidad con un sentido social, que no es lo mismo que la difusión comercial de acciones que realiza el gobierno local, estatal o de orden federal. Por otro lado, están las políticas gubernamentales para atender asuntos de la problemática ambiental y que tienen que ver en forma más vertical con las tareas, acciones y gestión que realiza el gobierno en sus distintos niveles (local, estatal o federal). Existe relación estrecha entre las políticas del orden local y la administración pública local; indudablemente que para tener una mejor comprensión en materia ambiental, la función del gobierno se manifiesta en la administración pública local, y en tareas que tienen de las problemáticas diversas en una localidad en el ámbito del tema ambiental municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal C. Augusto (2006). *Metodología de la investigación*, México, Pearson /Prentice Hall.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2009). “Capítulo IX distribución territorial de la población, urbanización y migración interna” en *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional Sobre el Desarrollo 1994-2009*. Publicado en línea en [<http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap00.pdf>] Fecha de acceso 11/noviembre/2013.
- Gómez, Erick (2004). “Ambientalismo, sustentabilidad urbana y desarrollo regional” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año/Vol. XLVI, núm. 192, México, UNAM.

- Iracheta, Alfonso (2012). “Hacia una estrategia territorial para México” en Calva, J.L. (Coord.). *Desarrollo regional urbano*. México, Juan Pablos Editor, S.A.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) (2010). *Censo de Población y Vivienda*, México, Instituto Nacional de Estadística e Informática CD ROM.
- Leff, Enrique (1998). *Saber ambiental, sustentabilidad, racionalidad, complejidad y poder*, México, Siglo XXI PNUMA.
- Martínez Alier, Joan y Roca Jusmet, Jordi (2000). *Economía ecológica y política ambiental*, México, Editorial PNUMA-FCE.
- Reséndiz, Daniel (1996) “Las improbables condiciones del desarrollo sostenible”, en *Energía, ambiente y desarrollo sustentable* (El caso de México), México: El Colegio Nacional/ Programa Universitario de Energía. UNAM.
- Rivero, Octavio (1996a). “La dimensión social, económica, energética y ambiental del desarrollo sustentable” en *Energía, ambiente y desarrollo sustentable* (El caso de México), México, El Colegio Nacional/Programa Universitario de Energía. UNAM.
- Rivero, Pedro (1996b). “Estrategias de transición hacia el desarrollo sostenible” en *Energía, ambiente y desarrollo sustentable* (El caso de México), México, El Colegio Nacional/ Programa Universitario de Energía, UNAM.
- UNDP. United Nations Development Programme (1993). *Agenda 21*, USA: United Nations Development Programme.
- Uvalle, Ricardo (1999). “La importancia de lo público en la vida del Estado”, en *Revista Iztapalapa*, 46. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- WCED. World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*, Oxford, U.K: Oxford University Press.

INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA
EN EL ÁMBITO LOCAL: LOS ACTORES SOCIALES
DEL VIH-SIDA, EL COMERCIO INFORMAL
Y LA VIVIENDA POPULAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Miguel R. González-Ibarra**

RESUMEN

Este documento propone reflexionar sobre la importancia de la investigación y la metodología en el estudio de actores sociales. Por un lado, se comparten los planteamientos del trabajo de investigación doctoral que realicé en tres temas específicos de análisis relacionados con la participación en la agenda de políticas públicas de organizaciones identificadas en los temas del VIH-sida en México, la actividad del comercio informal y el acceso a la vivienda popular en la ciudad de México entre 1985 y 2003. Por otra parte, se reflexiona sobre las evidencias y determinaciones que implica la construcción del conocimiento en casos con la finalidad de destacar las estrategias para la investigación comparada y valorar el contraste teórico-empírico en el estudio de los actores sociales durante su relación con el ámbito político estatal, especialmente de la incidencia y gestión ciudadana en la agenda de políticas públicas en el ámbito local.

¹ Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: ibarra000@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

*A medida que crece el saber cambia de forma.
No hay uniformidad en el verdadero saber.
Todos los auténticos saltos se realizan lateralmente,
como los saltos del caballo en el ajedrez.
Lo que se desarrolla en línea recta y es predecible resulta irrelevante.
Lo decisivo es el saber torcido, y sobre todo lateral*

ELIAS CANETTI, *El suplicio de las moscas*, IX.

En el marco de los estudios teóricos y el análisis sobre la sociedad civil, los actores políticos y el estudio de la agenda de políticas públicas, este trabajo propone realizar una reflexión con respecto a la importancia de la investigación y la construcción de objetos de estudio. En este sentido, se comparten las razones y los criterios utilizados durante el trabajo doctoral, el cual tuvo como objetivo identificar la relación entre actores sociales y la agenda política, concretamente, la actividad de la Unión de Vecinos y Damnificados-Frente del Pueblo en la política de reconstrucción de vivienda en la colonia Roma entre 1985-1990; el papel de las asociaciones de comerciantes ambulantes ante el Programa de Reubicación del Comercio Informal en la zona del Centro Histórico en 1990-1994; y la protesta del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH hacia los programas de salud-VIH en México entre 1997-2003.

Para los tres casos se planteó que: a) la relación que existe entre las organizaciones con la agenda política institucional se caracterizó por el conflicto, la negociación e intercambios políticos permanentes, mismos que moldearon el curso de la participación social en los procesos de fijación de la agenda de gobierno; y b) los espacios generados desde el gobierno hacia la participación política de las organizaciones tuvieron como finalidad el control político a fin de contener el aumento del conflicto y mantener la relativa estabilidad de la urbe y el país.

Con base en la revisión conceptual, la recuperación histórica de las organizaciones, así como un trabajo cualitativo de observación y entrevistas realizadas los actores sociales e institucionales, este documento se encuentra organizado en tres secciones: en la primera se realiza una reflexión sobre la relevancia de la investigación científica y la construcción de objetos de estudio en los estudios sobre actores sociales; la segunda, contextualiza las razones y acciones realizadas, así como los instrumentos

que se utilizaron a lo largo de la formulación del trabajo doctoral; y la tercera expone brevemente la comparación, el contraste y la fusión entre teoría y realidad con base en los casos desarrollados y los dilemas de trabajo.

Al final del documento se establecen, a manera de conclusión, una serie de reflexiones sobre el trabajo intelectual de investigación y el proceso de construcción del conocimiento en los temas referidos. No está de más indicar que en este ensayo no se pretende realizar una amplia exposición de los temas, sino compartir los ejes y criterios utilizados, así como los dilemas y retos que se produjeron a lo largo de la investigación acerca de la relación entre actores sociales y la agenda política en el ámbito local institucional.

ASPECTOS SOBRE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

La investigación científica constituye un cuerpo de conocimiento consolidado a lo largo del siglo XX. La metodología es el camino e instrumental para el *saber hacer* con el conocimiento disciplinar para producir ideas, modelos teóricos, procesos de innovación, evidencia empírica, contrastación empírica, entre otros, que permita lograr una mejor comprensión de la realidad. Por naturaleza, la realidad es caótica y, en muchos casos, se encuentra desordenada y los problemas están poco definidos en la observación y asimilación del estudiante investigador.¹

La labor del intelectual que se forma en un campo particular de conocimiento no sólo implica reconocer un conjunto de elementos que le permitan reunir, organizar información y establecer interrogantes expresas acerca de la realidad que le rodea, sino lograr un amplio esfuerzo mental por enfrentarse al desafío de convertirse en un hábil investigador y generar cuestionamientos en diferentes sentidos y ámbitos del sistema social y político.

La labor del investigador en el terreno de las ciencias sociales y, en especial, en las ciencias políticas, con la de otros sujetos sociales, se diferencia principalmente

¹ Rojas Soriano (1989) ha señalado con un amplio y profundo rigor analítico que en toda investigación científica, desde su elección hasta las soluciones que se plantean, ésta puede encubrir la realidad o mostrarla objetivamente. Asimismo, destaca la necesidad de confrontar tanto el conocimiento teórico como el empírico, desde un punto de vista dialéctico como única vía para evitar los razonamientos unilaterales; apoyándose para ello, en el uso apropiado de los recursos teórico-metodológicos disponibles.

porque su trabajo tiene que ver con el reconocimiento, análisis y formulación de las estructuras teóricas, así como el establecimiento de herramientas empíricas con las que trabaja. El investigador en ciencias sociales trabaja esencialmente con teoría y su labor de explicar la realidad no puede ni debe sostenerse en juicios de valor ni legitimar sus afirmaciones sin un intento por generar conocimiento con base en principios científicos y que se propongan, de alguna u otra manera, una intencionalidad de reflexión o cambio social.

Así, reconocer las propuestas de tesis al inicio de una investigación no sólo es central para aventurarse en el proceso de investigación, sino que también enfrenta al estudiante avanzado en los dilemas que implica ser investigador y asumir ciertas cuestiones relacionadas con el uso de la metodología y los enfoques existentes al trabajo empírico antes, durante y después de la construcción de un objeto de estudio determinado.

En el contexto de una sociedad donde la pérdida de rigurosidad es cada vez más notable, es importante revisar las formas y los modos en que se produce el conocimiento, así como reflexionar sobre los problemas de pérdida de objetividad que están presentes a lo largo del proceso de investigación. Hay que tener presente que el conocimiento es objetivo y subjetivo a la vez, en la medida que el investigador se ve envuelto en un amplio mundo de significados y valoraciones. Precisamente, el trabajo del investigador consiste en tratar de objetivar y lograr una distinción entre pensar, pensamiento, lo que pienso, cómo pienso y lo finalmente pensado.

De otra manera, la construcción de un objeto de estudio implica reflexionar sobre el qué, para qué, por qué, cómo se piensa o se desea abordar un objeto. Estas bases, desde mi propia experiencia, constituyen un elemento importante para comprender la epistemología y el proceso de la investigación durante la formación doctoral. Podemos advertir que observar el proceso de investigación desde el ángulo metodológico (es decir, desde el cómo y el porqué investigar), es necesario para identificar una red integrada de dilemas y decisiones del investigador, así como la forma en que se acerca a un objeto pensado de estudio.

Por definición, investigar es descubrir algo que no se conoce. Esta respuesta es corta, pero tiene serias implicaciones en el momento de las elecciones, el tiempo y los recursos para su validación. Además, la afirmación no es tan sencilla como parece ya que incluye numerosas actividades que no consideramos propias del investigador. Por otra parte, es demasiado amplia en la medida en que necesitamos reorientar nuestro pensamiento y replantear lo que creemos saber, cómo sabemos, y mediante

qué sabemos, así como centrar nuestro pensamiento hacia nuevos aspectos de nuestra compleja realidad.

En el mundo actual hay muchas cosas que podemos investigar. En ese sentido, el qué y el porqué, requieren de una cuidadosa elección y definición de los términos, de la recopilación de información sin prejuicios y libre de parcialidades, así como de un cuidadoso análisis de datos y una contextualización de los hechos y fenómenos presentes que, de una forma inesperada, alteran los objetivos originales y el curso de nuestras justificaciones. Por otra parte, todas las preguntas relativas a la investigación implican un cierto grado de comparación y todas, en determinados casos, generan las posibilidades de una generalización.

En términos operativos, las etapas de la metodología de la investigación pretenden orientar al estudiante investigador en su razonamiento y aproximación a la realidad. De alguna u otra manera, ordena su pensamiento y sus acciones e insiste en impulsar un cierto rigor científico en su desarrollo. Si la ciencia es producto de acciones razonadas y sistemáticas que permiten plantear y discernir nuevos elementos de trabajo e interpretación de la realidad, entonces en todos los casos a nivel doctoral es vital considerar un dominio de la literatura especializada y de la apertura constante a nuevos modos de pensamiento y referencia útiles para indagar un fenómeno determinado de estudio, así como replantear constantemente las ideas.

Es importante indicar que hay tres características distintivas de un buen proyecto de investigación a saber (Phillips, 2003). Por un lado, hay que considerar a la investigación como un sistema abierto de conocimiento. Eso supone que la labor del investigador sea la de verificar, revisar y criticar el trabajo de otros investigadores, ya que esta actividad definirá en mucho su forma de pensamiento para la investigación.

Un segundo aspecto tiene que ver con la revisión de datos desde una posición crítica, lo cual es esencial en la medida en que los investigadores se ven obligados a realizar interrogaciones constantes sobre la realidad y el encuadre de un fenómeno de estudio a saber; de hecho una de las prioridades del investigador es obtener datos sistemáticos, válidos y confiables para construir relaciones y síntesis de conceptos y categorías.

Finalmente, la definición de un enfoque de investigación (cualitativo-cuantitativo) es esencial en razón de que se debe tomar una posición desde una propia concepción del trabajo. En una tesis de doctorado los estudios exploratorios, la investigación probatoria y la investigación para resolver problemas implican una elección fundamental a lo largo de la formulación del proyecto y durante su desarrollo.

En síntesis, hacer una investigación se puede considerar un arte, ya que una vez que se eligió un tema, un enfoque y el campo de estudio donde se aprenderá ese arte, implica un entrenamiento constante sobre cada uno de los elementos que implica su desarrollo. Dependiendo de la disciplina, esa tarea consiste en observar a los investigadores y registrar las prácticas, habilidades y técnicas que se están utilizando en un proceso de investigación. Por otra parte, la tarea también consiste en practicar esas habilidades y lograr una retroalimentación constante de los dilemas y avances que significan realizar un planteamiento científico y contrastar su desarrollo con la realidad.

SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE OBJETOS DE ESTUDIO

En esta sección se presenta una serie de reflexiones y precisiones más delimitadas para complementar ciertas ideas expuestas en el inciso anterior. La investigación en el terreno de las ciencias sociales tiene que ver con el conocimiento de los procesos sociales en una determinada realidad. Max Weber decía que en la realidad todos los fenómenos son o resultan ser relevantes por el simple hecho de ser reiterados en distintas situaciones, y otros pueden serlo por ser singulares (Weber, 1973).

Todo puede ser relevante y estar vinculado con todo. La selección de un fenómeno de estudio implica el reconocimiento, simultáneamente, de otros, y exige una elección del investigador con base en la concepción teórica y el fragmento que escoge y cuestiona de un modo constante. Ciertamente, la construcción de un objeto de estudio tiene que ver con el conocimiento de ese fragmento de realidad y de los dilemas que implica su tratamiento teórico y contrastación empírica.

La búsqueda de conocimiento implica, en la mayor parte de los casos y experiencias de investigación doctoral, reconocer un largo camino en el que se vinculan diferentes niveles de abstracción, se utilizan determinados principios metodológicos y una o varias técnicas para lograr apropiarse de un conocimiento relativamente objetivo.

Hay que recordar que el proceso de construcción de un objeto de estudio inicia al entrar en contacto los órganos de los sentidos con el mundo exterior. El conocimiento cotidiano o común, empírico o espontáneo, se obtiene básicamente por esa vía. Por su parte, la adquisición del conocimiento científico implica una mayor conjunción de esfuerzos e interrelación entre los órganos sensoriales y el pensamiento del sujeto,

auxiliado por formulaciones teóricas previas, ciertos principios y reglas para atender lo que no puede captar de forma espontánea o común.

La construcción de un objeto de investigación empieza con el reconocimiento de un tema y problema, o bien, con la detección de una laguna teórica en un cuerpo de conocimiento existente. La formulación de la idea central en el ámbito de las ciencias políticas rara vez se desarrolla con base en el azar o selección de temas.

Para penetrar en una determinada realidad, el investigador no sólo lleva a cabo una exploración del área o ámbito de la investigación, sino que también intenta trazar un plan armado con herramientas teóricas y técnicas que le permitirán reflexionar sobre un fragmento específico de la realidad y abordar la construcción delimitada de problemas y desde una postura propia. De algún modo, el constante enfrentamiento con la realidad va a determinar las bases por medio de las cuales el investigador tomará decisiones importantes para enriquecer sus ideas o replantear otras que le permitan vincular teoría y práctica (Lindón, 1998).

En la mayor parte de los estudios sobre la construcción de objetos de estudio existe un consenso con respecto a la selección y ángulo de observación que el investigador elige o desea afrontar. En mi experiencia, no es posible asumir ideas teóricas sin el reconocimiento previo de esas ideas e incluso sin una postura crítica sobre lo que desarrollaron esas ideas.

De lo anterior, se puede deducir que es necesario vincular teoría y práctica como una forma de alcanzar un conocimiento más acotado y profundo de un tema o fenómeno de estudio. Por ello, la investigación no es sencilla ya que no existen modelos o recomendaciones definitivas. Por el contrario, el camino está plagado de obstáculos diversos y dilemas que van presentándose en el momento de poner en práctica la interrelación antes aludida.

El conocimiento de un determinado objeto tiene que ver, por otro lado, con la reproducción mental de la realidad objetiva. Si bien la realidad no es estática, ya que se encuentra en continuo movimiento, el conocimiento sobre ella tiene que ir ajustándose y delimitarse hacia aquellos aspectos que gradualmente se van presentando al investigador.

En la investigación social, escasamente los procesos son lineales y absolutos. El camino está estrechamente asociado con nuestras elecciones y la complejidad de la realidad. En este sentido, es necesario distinguir entre la construcción de un objeto

de estudio y la producción de información. En el primer caso, se trata de un proceso intelectual sistemático por medio del conocimiento de teorías, conceptos y categorías utilizadas para revisar un área y cuestión para su valoración y redefinición. En el segundo, se asume que no basta con que el investigador compile una serie de datos para aclarar un tema o reflexionar sobre una laguna existente. Por el contrario, se trata de ordenar, clasificar y reunir información con base en la apropiación de elementos teóricos con los cuales se observa o formula una realidad de trabajo.

La investigación social implica un amplio esfuerzo por interrelacionar la teoría y un fragmento de la realidad. La teoría no sólo puede concebirse o ubicarse sin el reconocimiento y relación que se presenta en la información empírica ordenada y sistematizada con ésta. Un problema observado en una realidad específica no puede ser prescindido de teoría y viceversa, un conjunto de formulaciones teóricas no puede estar desvinculado de una determinada realidad. La interrelación entre teoría-realidad-teoría y su articulación específica es lo que se define como construcción de objetos de estudio. La fusión entre teoría y realidad es un proceso en que se van redefiniendo una serie de elecciones y decisiones a lo largo de la investigación y van dando sentido al trabajo del intelectual y su ejercicio de formación doctoral (Lindón, 1998).

LA INVESTIGACIÓN EN ACTORES: EL CASO DEL VIH-SIDA, EL COMERCIO INFORMAL Y LA VIVIENDA

En este inciso, deseo compartir las razones prácticas, los lineamientos teóricos y planteamientos de trabajo que utilicé a lo largo de la formulación del trabajo doctoral *Participación política y agenda de gobierno: un análisis a partir de casos de organizaciones sociales en México y la Ciudad de México, 1985-2003*.²

De entrada, es menester indicar que el trabajo se sustentó, en gran parte, en las referencias de investigación realizadas en la licenciatura y maestría, así como en la experiencia empírica que tuve durante los trabajos y asesorías efectuadas en diferentes instituciones, así como en la lectura de diarios, revistas, sitios electrónicos, reuniones académicas, intercambio con profesores e investigadores, asistencia a reuniones con

² El sitio para consultar el trabajo completo es: <http://www.iapem.org.mx/iapem/docs/libros/participacion.pdf>

organizaciones sociales y organismos civiles, muestras de cine y reflexión de lecturas con alumnos de licenciatura y posgrado, entre otras fuentes en la universidad.

La investigación en actores sociales e institucionales confirma, en menor o mayor medida, las reflexiones antes planteadas sobre la investigación y la construcción de objetos de estudio. Al inicio no se tenía un camino a seguir ni ciertas referencias definitivas que me permitieran asumir una posición crítica, novedosa y propositiva hacia un fenómeno de estudio en particular. No obstante, se empezó por reconocer una serie de preocupaciones empíricas con la finalidad de vincularlas a ciertos esquemas teóricos existentes sobre la teoría de la acción colectiva, los movimientos sociales y la participación política.

El camino fue arduo e implicó indagar un hecho ciertamente conocido con respecto a que en nuestro país en los últimos años las políticas económicas neoliberales han tenido un impacto importante en los niveles de ingreso de la población, afectando considerablemente su calidad de vida y su estabilidad. Esta afirmación llevó a reflexionar sobre la constitución de organizaciones sociales y al impulso de movimientos sociales urbanos y ciudadanos que, con diferentes recursos y estrategias, han expresado su rechazo a la política económica y a los mecanismos tradicionales de participación, debate de temas, intermediación y control de la agenda política de gobierno.

En una segunda etapa de la investigación, se lograron reunir y seleccionar un conjunto de lecturas que me permitieran tener una idea más o menos clara con respecto a la participación social o política ejercida en los últimos años.³ Con base en ello, se definió que entre 1985 y 2003, la protesta de las organizaciones aumentó exigiendo la solución a problemas reivindicativos; hacia los años noventa se registró que en la bibliografía existente había iniciativas sociales que se vincularon con movilizaciones políticas donde la discusión de temas y vínculos electorales generaron la oportunidad para exigir no sólo la apertura de la agenda, sino las posibilidades de participar de forma más efectiva en la definición y ejecución de políticas, en el rediseño institucional y en la actividad política partidista.

³ Algunas de las obras centrales que se utilizaron de inicio fueron: Olson Mancur (1987). *La lógica de la acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica; Alain Touraine (1995). *Producción de la sociedad*, México, Instituto Francés de América Latina-Embajada de Francia/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM; y *Crítica de la modernidad* (1994). México. Fondo de Cultura Económica; Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (1998). *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Editorial Trotta; y McAdam, Doug, John D. McCarthy, y Zald, Mayer N. (1996). *Comparative perspectives on social movements*, Cambridge, University Press,

En este marco, y después de revisar por varios meses quiénes eran los actores más presentes en la esfera pública, dónde trabajan y cómo lo hacían o a través de qué medios se movilizaban en la ciudad y otros lugares del país, se empezaron a reconocer ciertas estructuras de pensamiento y a vincularlas con los temas teóricos que inferían insistentemente en la importancia de la constitución, coordinación y estrategia de los actores. Con esta base, se definió como objeto de estudio: investigar cuál es la relación que existe entre organizaciones sociales y el Estado, de sus condicionantes e implicaciones en la definición de la agenda de políticas públicas.

A nivel empírico, las diversas lecturas de los actores orientaron una selección de temas y la apropiación de ciertos grupos y organizaciones, formales e informales, con la finalidad de aclarar el camino y definir casos más particulares de estudio. De este modo, las organizaciones que finalmente se seleccionaron fueron: Asociación de Comerciantes del Centro Histórico, 1990-1994; Unión de Vecinos y Damnificados-Frente del Pueblo, 1985-1995; y Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH, 1996-2003. La selección tenía en común una fuerte presencia y relación con la política institucional, en particular, con el proceso de formación de la agenda política o de gobierno; decidí investigar sus orígenes y acciones en los años indicados y con la información disponible en medios y fuentes empíricas. En lo general, se inició con un primer planteamiento aseverando que la relación, con diferente origen, constitución y actividad sociopolítica de estas entidades, se caracterizaba por el conflicto, el intercambio y el control político, lo cual limita una participación efectiva de las mismas en los procesos relacionados con la formación o edificación de la agenda gubernamental.

Por otra parte, y a partir de lecturas teóricas más profundas, y de las contradicciones existentes entre categorías y esquemas de trabajo con base en autores provenientes de escuelas clásicas y neoclásicas sobre la acción colectiva, los movimientos sociales y la participación política, se efectuó una apropiación de una segunda hipótesis de trabajo estableciendo que la movilización y protesta que despliegan las organizaciones hacia el gobierno y los vínculos que establecen con políticos, partidos, grupos de presión e interés y otros actores de la sociedad civil ofrecía mayores oportunidades políticas para debatir no sólo temas de interés público, sino acceder a los mecanismos de acceso formal de la agenda política, mismos que permiten una mejor intervención en la definición de los asuntos públicos y políticos.

En una tercera etapa, y como resultado de la revisión sistemática de diarios y de la consulta directa de los temas en instituciones y actores clave (funcionarios, empleados, coordinadores de programas y proyectos, consultores y expertos en diversas áreas de gobierno), se logró formular un tercer planteamiento con respecto a que desde el gobierno, y pese a los procesos de apertura política y democratización experimentados recientemente en la capital y en el país, existía una fuerte resistencia a la inclusión de la participación social en los procesos de decisión y gestión pública y, por el contrario, se promovían relaciones de control e intercambio político que si bien coadyuvan a la atención de problemas reivindicativos, su orientación final buscaba contener el conflicto, acotar la movilización y mantener la relativa estabilidad política de la ciudad, municipio o localidad específica.

Con un panorama relativamente claro, y después de más de tres años de trabajo y asistencia a cursos y seminarios, así como principalmente a la retroalimentación que se obtuvo en los coloquios de investigación doctoral y presentación de avances en foros y congresos de investigación, se lograron relacionar una serie de conceptos clave y categorías que, desde mi perspectiva, fueron las más apropiadas para indagar en la actividad de los actores y en sus relaciones con el ámbito de lo político institucional.

La justificación de los casos de estudio fue uno de los puntos más complicados de la investigación toda vez que se trató de acotar y definir un periodo de estudio en diferentes contextos y espacios de trabajo. De este modo, se pudo inferir como defensa central que los asuntos relacionados con la reconstrucción de vivienda y el comercio ambulante, corresponden a temas delimitados en el ámbito de la política local de la ciudad de México e ilustran casos importantes de movilización social en el acceso hacia la agenda política institucional (ver anexo).

El caso relacionado con el tema del VIH-sida, aunque no se concreta exactamente en la capital, mostró que no todos los asuntos necesariamente se dirigen y obtienen acceso en la agenda local, sino los actores, por medio de la movilización social y la expansión del tema entre la opinión pública, involucran la acción del gobierno federal (salud) para su eventual atención.

Específicamente, en vivienda, la experiencia de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre (UVyD-19) no sólo fue importante, sino ejemplar para ilustrar la forma en que esta organización luchó por la ampliación de los decretos de expropiación y reconstrucción de vivienda en la colonia Roma, después de los sismos ocurridos en 1985. Como se dijo antes, el caso se eligió debido a la movilización y

vínculos políticos que esta organización propició en sus dirigentes la creación de una agrupación político-partidista para incursionar en el espacio electoral hacia principios de los años noventa.

Después de los procesos de reconstrucción de 1986, los dirigentes de la Unión participaron en procesos electorales a fin de luchar por demandas relacionadas con la reforma política en la ciudad y el mayor reconocimiento de las organizaciones del movimiento urbano popular en la configuración de la agenda política de la entidad. Las alianzas establecidas con partidos políticos de izquierda (PRT) les atrajo un mayor acercamiento a la política institucional y algunos de sus miembros fueron candidatos a puestos de elección popular en las elecciones federales de 1988.

Esta inserción gradual en política, los impulsó a participar en el debate público de políticas urbanas relacionadas con su problemática social y con otros problemas derivados de la reconstrucción pendiente de los sismos de 1985. El trabajo contiene los logros obtenidos y los retos que la organización enfrentó durante su vinculación gradual con partidos y movilizaciones urbanas en el centro de la capital. También deduce que los problemas internos de la organización se originaron como resultado de la interlocución de sus dirigentes con autoridades públicas y partidos durante los procesos de formación de la agenda política.

En el tema del ambulante, y debido a que el conflicto involucraba a varias organizaciones localizadas en el centro histórico de la capital, se tomó la decisión de estudiar a la Asociación Legítima, Cívica y Comercial (ACLyC), dada su vinculación con el sector popular del Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como debido a su participación en la gestación, debate y operación de la política para reubicar a las organizaciones de ambulantes en la zona. El caso, además, se seleccionó para mostrar los argumentos que presentó el gobierno con las organizaciones durante la definición política del tema y evidenciar que, a causa de múltiples intereses encontrados entre los actores y a la falta de precisión de la reglamentación jurídica en la materia, el tema se convirtió en un asunto público relevante en la agenda de gobierno local.

Por otra parte, el caso reveló que la formulación de la política se impulsó desde el gobierno hacia los líderes de las organizaciones bajo una lógica de control político-electoral. El Programa de Mejoramiento del Comercio Popular resultó una salida eventual al conflicto político presentado con dirigentes de las organizaciones ante la necesidad de recuperar espacios electorales perdidos por el PRI en la capital desde 1988. De ahí el análisis de los problemas que se presentaron en la interlocución de

los dirigentes de las organizaciones en los procesos de formación y redefinición de la agenda en esta materia hacia 1994.

El tercer estudio de caso seleccionado fue el del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-sida (FRENPAVIH) y tuvo como propósito analizar la intervención de esta organización en la agenda y los programas de salud entre 1997 y 2003. Como contexto, se planteó que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con trabajo en VIH provienen de diversos sectores de la sociedad civil, en una amplia gama que va de grupos cercanos a la izquierda, movimientos de homosexuales y organizaciones feministas (cuyo objetivo es promover el sexo seguro sin estigmatizar las preferencias sexuales) hasta sectores de la derecha ligados a la Iglesia que privilegian la abstinencia y la fidelidad de la pareja.

Para lograr acercarme a la realidad interna de esta organización fue necesaria la vinculación directa con sus dirigentes y coordinadores, así como asistir a diversas reuniones de trabajo⁴ con la finalidad de aprehender la naturaleza de su acción colectiva, las emociones y razones que guiaron el trabajo colectivo. Con base en la información y sistematización de datos, logré establecer que la actividad y concepción inicial como movimiento en red les llevó a articular procesos de trabajo con organizaciones civiles, grupos de autoayuda y asistenciales para presionar al gobierno y al congreso federal, en demanda de una agenda política relacionada con el acceso a medicamentos y a la atención médica integral, así como al rediseño de los programas de gobierno destinados a combatir la enfermedad en el país.

Si bien las primeras movilizaciones realizadas por organizaciones civiles y grupos de homosexuales datan de 1983 (principalmente en el D. F., Tijuana y Guadalajara), este caso me permitió ubicar que su formación y activismo resultaron ser sobresalientes de entre movilizaciones realizadas por organizaciones civiles con este propósito ante el Consejo Nacional de Control y Prevención de VIH dependiente de la Secretaría de Salud.

⁴ Asamblea de la Unión de Vecinos de la colonia Doctores y del Frente del Pueblo, videograbación de la asamblea por el autor [documento en VHS], 1994.

– Asamblea del Frente Nacional de Personas Afectadas con VIH-sida, Pachuca, Hidalgo, 1-3 de diciembre de 2004.

– Congreso Nacional de VIH-sida en México, Oaxaca, Oaxaca, 1-4 de diciembre de 2005.

– El ambulante en el Centro Histórico, entrevistas y ensayos, documento en CD compilado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, diciembre de 2004.

– Reuniones informativas [informales] de las asociaciones de comerciantes ambulantes en el Centro Histórico de la ciudad de México, varias fechas de 2004 y 2005.

Cabe señalar que el tema del VIH-sida es definido como asunto público y de gobierno, donde la inclusión de la participación social en las tareas de prevención y control es vital para lograr relaciones armónicas con los grupos y las organizaciones. En este sentido, el papel del FRENPAVIH fue caracterizado por las constantes denuncias, la presión y la movilización, pero también de colaboración y legitimación a las políticas impulsadas por la Secretaría de Salud y sus diferentes agencias gubernamentales.

Aunque el Frente inició en 1997, con una débil articulación y una base relativamente amplia de personas y organizaciones registradas en las 32 entidades del país, su rápido crecimiento propició la demanda del acceso a medicamentos y logró la atención de la opinión pública y de los medios de comunicación. Con base en documentos y entrevistas realizadas a los dirigentes de la propia organización, fue necesario replantear la concepción teórica sobre la movilización y participación de esta organización en la conformación de la agenda política de VIH generada en México hasta 2003.

Es importante aclarar que a lo largo de la investigación fue necesario reconsiderar el sentido que inicialmente se había establecido para los casos de estudio y su encuadre como organizaciones, movimientos o asociaciones civiles. Después de diversas discusiones con colegas investigadores aporté una propia tipología indicando que los dos primeros estudios de caso no correspondían exactamente a formas civiles o no gubernamentales, sino que se trataba de organizaciones provenientes de los sectores populares de carácter vecinal, del sector informal, cuyos miembros, en su mayoría, eran de clase media y baja.

En el tercer estudio, establecí que se trataba de una entidad constituida como movimiento social, pero su articulación se desarrollaba por medio de organizaciones civiles, grupos y organizaciones sociales donde se presentaban diferentes estructuras (formales e informales), niveles económicos y laborales, así como múltiples formas de concebir la acción colectiva y el tema del VIH.

Este último caso me llevó a establecer los argumentos ampliamente difundidos sobre la consistencia de las organizaciones civiles y de carácter no gubernamental y, por el contrario, se logró reflexionar sobre una compleja realidad empírica por acotar conceptualmente a otros actores y grupos que detectan otro tipo de perfiles e intereses entre la sociedad civil.

En síntesis, los tres casos se eligieron como objetos de estudio, con el fin de analizar y conocer las experiencias de acción colectiva y movilización social relacionadas

con los procesos de formación de la agenda política. Con ello, se buscó indagar en aquellos factores que, en el caso de México y la ciudad de México, condicionaron o determinan actualmente la participación de grupos y organizaciones en la agenda. Otro criterio que se estableció fue buscar experiencias que dieran cuenta de acciones colectivas diferenciadas y su decidida intervención en la política pública.

EL CONTRASTE TEÓRICO-EMPÍRICO EN LAS ORGANIZACIONES

En este inciso se reflexiona brevemente sobre la comparación, el contraste y la fusión entre teoría y realidad, como un ejemplo de los problemas que implica la construcción del conocimiento en las ciencias sociales en temas de origen diferente, pero con una articulación similar. La relación teórico-empírica entre movimientos sociales y procesos políticos relacionados con la formación de la agenda de gobierno es un área de interés relativamente indagada en México. No obstante, la evidencia empírica ayuda a comprender el estudio de la agenda a partir del activismo político, social e institucional detectado en las tres organizaciones y en los temas antes referidos.

Se puede deducir que en sistemas políticos donde se observa todavía una frágil institucionalidad e informalidad política, como el caso de México y la ciudad de México, este proceso adquiere una connotación particular cuando se revisan las condiciones y la manera en que se delimitan los problemas sociales y su conversión como asuntos públicos. La gestación de las políticas puede ser entendida desde la perspectiva de funcionamiento del régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen, así como de otros factores de tipo político, económico, social y cultural.

La experiencia de investigación logró constatar no sólo la similitud y contrastes que existen en el origen de los conflictos, sino también el devenir de los temas y la constitución de las organizaciones sociales (UVYD-19, 1985 y 1990; ACLYC, 1990-1994; y FRENPAVIH, 1997-2003), así como su relación con la política institucional. Además, corrobora que los recursos cultivados y las relaciones estratégicas con otros grupos y actores en el sistema político, permiten incentivar la posibilidad de involucrarse en procesos relacionados con la definición de la agenda, así como del ámbito partidista y electoral (ver anexo).

La movilización social como concepto es una de las alternativas que las organizaciones utilizan de forma práctica para acceder a la agenda política, por

encima de los canales sistémicos e institucionales de gobierno. Los escritos, plantones, marchas y otros actos son tácticas que les permiten expandir el tema en los medios de comunicación, a fin de presionar sistema. Los medios influyen definitivamente en la manera en que se modela, o se promueve un tema, para lograr que sea percibido como necesario por los tomadores de decisiones.

Teóricamente, la agenda pública es el espacio más descentralizado, y el más accesible para impulsar temas y entrar en contacto directo con individuos y redes de organizaciones civiles y políticas. Con los casos examinados se contrastó cómo la presencia de los temas y las organizaciones en la agenda de los medios de comunicación y en la esfera pública, agilizaron la atención de sus demandas en los procesos de construcción de la agenda política.

La literatura señala que el acceso de los temas en la agenda política, constituye el primer paso para el ingreso formal a la política pública misma.⁵ A partir de éste, se origina la valoración, definición normativa y política de los temas, y las autoridades se ven impulsadas a utilizar medios concretos y simbólicos para administrar u obstruir el conflicto. Empíricamente, la realidad manifiesto que una vez que se produce la relación de las organizaciones con la agenda, se inicia la formulación de opciones y la inclusión de las organizaciones en programas de gobierno donde se deduce la existencia de control político en el procesamiento de las demandas de las organizaciones. En la política pragmática la definición o redefinición de un problema puede excluir a ciertos actores y beneficiar a otros, así como afectar su influencia en las etapas de diseño y ejecución, además del cambio de interés y relación de fuerza.

De los datos e información ordenada se desprende que la participación de las organizaciones en los programas de gobierno se realiza a través de la formalización de acuerdos políticos que se establecen con antelación con los encargados de asumir el tema en la agenda. Por ello es que la intervención de las organizaciones se posibilitó a partir de políticas generadas desde el gobierno, donde se fijan espacios de colaboración y seguimiento a la operación de proyectos y programas sociales. En este tenor, la influencia en la definición de los temas es limitada, en la medida en que los dirigentes de las organizaciones se ven acotados por los recursos y el control que el gobierno ejerce durante la legitimación y la ejecución de sus políticas.

⁵ En particular, con los trabajos de Roger Cobb y Elder Charles *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema Editores.

Si bien es cierto que desde la teoría la participación de las organizaciones se concibe desde un trabajo más descentralizado y autónomo, en los hechos se descubrió que las tres organizaciones comparten problemas e información con el gobierno durante sus procesos de interlocución, e incluso coinciden en algunos aspectos relacionados con la dificultad de atender asuntos públicos. En otros casos, se obtuvo testimonios que evidencian el modo en que las organizaciones se mantienen ligadas (dependientes) a los recursos que el gobierno les provee para actividades complementarias o de apoyo a la supervisión de los programas sociales, a fin de compensar ciertos problemas derivados de la dificultad de incluir genuinamente la opinión de las organizaciones en la definición política de los problemas sociales.

Particularmente, en el caso de la reconstrucción de vivienda originada por los sismos de 1985, y el papel de la UVyD-19 en este proceso, la definición de la agenda se estableció con base en procesos de intercambio que los dirigentes propiciaron con los encargados de la reconstrucción y ampliación de los decretos de expropiación en la zona de la colonia Roma. La presión e influencia de la organización en políticos y legisladores se incrementó gradualmente a partir de marchas y movilizaciones que, estratégicamente, los dirigentes fomentaron con grupos de presión y organizaciones sociales a través de los medios masivos de comunicación (Televisa, Canal 13, estaciones de radio y prensa escrita).

En contraste, en la Asociación Legítima, Cívica y Comercial, y el tema del comercio informal en el centro histórico de la capital, la conformación de la agenda se definió en la práctica con base en acuerdos de tipo clientelista y electoral donde la formulación del programa acotó a las organizaciones y a los dirigentes de mayor peso político. En este sentido, la participación se canalizó hacia comités y espacios de consulta donde las organizaciones intervinieron restringidamente en el diseño de plazas comerciales a la vez que legitimaban el curso de la política pública en el marco de la elección federal de 1991.

Recientemente, en esta organización se advierte una fuerte disputa y discrepancia con las acciones de gobierno local, en la medida en que éste ha planteado otro tipo de relación con las organizaciones, controlando y delimitando zonas para la venta de sus productos (en algunos casos de procedencia ilegal y piratería); de aquí la presencia de nuevos enfrentamientos registrados que apuntan hacia la redefinición del tema y a la conformación de nuevas agendas políticas y jurídicas en la materia. En entrevistas realizadas a legisladores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, procedentes

del apoyo político de los ambulantes, se pudo constatar que este tema es prioritario pero con escaso interés político general. Incluso entre los entrevistados se observó poco conocimiento del tema y de los avances concretos del programa, así como de la forma en que se tiene que estructurar una agenda y llevar a cabo la política pública.

En cuanto al tema del sida, podemos afirmar que es un problema público mundial con enormes repercusiones biológicas, psicológicas, sociales y políticas. En este sentido, se logró establecer que el papel del FRENPAVIH constituye un caso ejemplar donde la movilización social y la presencia de la organización entre medios de comunicación nacionales e internacionales significó la posibilidad de acceder a la agenda y demandar la constitución de un programa de gobierno serio y consistente para combatir la enfermedad.

En la medida en que se han descubierto nuevos fármacos y cuadros médicos para demorar el avance del virus, las organizaciones y dirigentes del Frente se cohesionaron con el fin de demandar mayores espacios de interlocución en la formulación de políticas, así como para el incremento de recursos monetarios que el gobierno federal y local designan cada año para el combate de la pandemia.

Si bien la participación de esta organización en la agenda fue importante y se distinguió por el trabajo en red realizado con grupos de autoayuda, su labor en el seno del Consejo Nacional de Prevención y Control de VIH-sida, también se observó limitada en razón de que este organismo ha “encapsulado” y “domesticado” la movilización social a través de acuerdos e intercambios donde el trabajo de los dirigentes se caracteriza actualmente por dar seguimiento a las tareas de prevención y atención médica, así como expresar opiniones a estrategias específicas del programa.

Los dirigentes insisten en señalar ante los medios de comunicación y la opinión pública que el FRENPAVIH es un movimiento independiente del gobierno, pero, por otra parte, se pudo observar que mantienen una “red” cuidadosa de relaciones políticas y administrativas al interior de la Secretaría de Salud con el fin de mantener ciertos privilegios (como recursos económicos y materiales para sus asambleas y eventos en los estados) que el gobierno les ofrece a cambio de su lealtad y legitimación a los programas de salud. Durante el trabajo de campo realizado se detectó que los dirigentes del Frente pese a que no tienen un trabajo formal, sobreviven de los apoyos que esta dependencia considera para el funcionamiento básico de las organizaciones a cambio de su participación política controlada en el seno de los comités y vocalías del CENSIDA.

En conclusión, los tres casos analizados indican que teórica y conceptualmente el proceso de formación de la agenda debe ser comprendido desde un marco más general relacionado con las características y funcionamiento del régimen político y de gobierno. Sin embargo, por otra parte, en el estudio de los procesos sociales y políticos es necesario reconocer los aspectos peculiares que existen en el análisis empírico de los actores, sus intereses y proyectos en conflicto durante la definición y el consenso que puede alcanzar en los temas objeto de política pública.

Es necesario desmitificar que la participación en la agenda y en las políticas públicas se presenta de forma lineal, secuencial, eficiente y exitosa por parte de las organizaciones. Por el contrario, la intervención e incidencia se observa en la realidad como resultado del cultivo de alianzas políticas, apoyo político partidario y electoral, así como presión social que los actores despliegan hacia las instituciones como uno de los recursos no convencionales más utilizados en nuestro país para arribar a la discusión y posición de políticas en la agenda.

REFLEXIONES FINALES

La investigación científica plantea un conjunto de paradigmas de aproximación a la realidad con la finalidad de concebir y desarrollar el conocimiento científico. La construcción del conocimiento científico implica un largo camino en el que se presentan y combinan diferentes niveles de abstracción y se cumplen determinados principios metodológicos. Si bien la definición de un problema práctico de investigación inicia con el contacto de los órganos de los sentidos con el mundo exterior, la actividad del conocimiento y su producción requiere del pensamiento del sujeto cognoscente apoyada en un cúmulo de reflexiones teóricas y guiada por reglas y principios sistematizados y relativamente definidos y congruentes con una realidad determinada de estudio.

En este trabajo se ha intentado compartir las razones y justificaciones que guiaron la investigación doctoral con la finalidad de reflexionar sobre la importancia de definir y construir un objeto de estudio a partir de la problematización de la realidad en tres temas diferentes y contrastantes de significados como el VIH-sida, el comercio informal y la vivienda, así como del estudio de sus actores y organizaciones en periodos de estudio distintos, pero enlazados conceptualmente.

El enfoque que se utiliza en la investigación doctoral fue preponderantemente cualitativo. En la investigación se intentaba buscar el cómo y el porqué de nuestro objeto de estudio. En este proceso, recurrimos al paradigma fenomenológico-interpretativo a fin de reconstruir e inferir situaciones por medio de la investigación-acción en los estudios de caso. De esta manera, el trabajo recopiló elementos teóricos disponibles sobre organizaciones, movimientos sociales y políticas públicas.

Se utilizó, además, el método histórico con el fin de reconstruir aspectos significativos de los estudios de las organizaciones sociales: los procesos de constitución, así como sus vínculos e intercambios políticos en su proceso de acción social en la ciudad de México. Con esto, se examinó la información empírica disponible a fin de estar en posibilidad de analizar el proceso de formación de la agenda realmente existente en el ámbito urbano.

Como se dijo antes, una gran parte de los datos se recopilaron de la revisión de expedientes, de la observación directa y de la aplicación de entrevistas a informantes clave. Cabe indicar que se aplicó un cuestionario de trabajo a los dirigentes principales de las organizaciones con temas relacionados a su constitución, cultura política, recursos y movilización de las organizaciones, entre otros.

La delimitación y profundidad del análisis de nuestro objeto de estudio se manifestó en dos niveles: un nivel macro, que refiere al entorno espacial urbano que se caracteriza por un contexto político, económico y sociodemográfico de la ciudad de México, y específicamente la zona de la Delegación Cuauhtémoc para los casos identificados en el comercio ambulante y reconstrucción de vivienda.

En el caso del VIH-sida, la discusión se centró en el nivel nacional, recuperando evidencias bien delimitadas en aquellas entidades donde la organización se moviliza y mantiene nexos en la agenda política de los gobiernos locales; y, por otro lado, un *nivel micro*, que sugirió el análisis de la participación y organización respecto al problema de vivienda popular, el control del empleo informal y el acceso a la atención de servicios médicos especializados en VIH-sida. En este nivel se trató de aprehender el proceso de organización interna y su participación con el fin de obtener una visión de cada organización; los métodos y acciones que éstas establecieron durante su movilización.

De la exposición anterior, se desprende que el camino de la construcción del objeto de estudio inicia con una intencionalidad del investigador para conocer y con ello constituirse en sujeto investigador. Al problematizar la realidad, el investigador

tiende a definir y desarrollar sus mejores refutaciones y razonamientos para arribar hacia una alternativa y dar salida a las preguntas planteadas. Cada pregunta conlleva a una respuesta en términos teóricos, metodológicos y analíticos que le permitirán comprender los dilemas que implica el discernimiento de los temas que se plantea y desea revelar.

Al final uno de los aprendizajes más importantes de la experiencia doctoral es la de considerar que la formación como investigador implica diferentes desafíos en el momento en que se asume el trabajo artesanal y para ello se toman varias elecciones y decisiones. Si bien hoy en día existen diferentes alternativas para desarrollar una investigación social, es necesario reconocer que la labor del intelectual en este campo supone mirar desde otro ángulo e ir elaborando un entretejido de ideas teóricas existentes y fragmentos de la realidad que, desde una concepción dialéctica, les van dando sentido a nuestras interrogantes.

Por último, hay que recordar que, de acuerdo con Jesús Ibáñez, “la Realidad es una construcción social: para que penetre en ella la realidad ha de ser reconstruida permanentemente. La realidad es ordenada, la realidad es caótica” (Ibáñez, 1985).

BIBLIOGRAFÍA

- Cobb, Roger y Elder Charles (1986). *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. México. Noema Editores.
- Gutiérrez Rohan, Daniel (2007). “Reflexiones sobre la construcción del objeto de estudio”, en Cuadernos de Trabajo núm. 1. México. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Lindón Villoria, Alicia (1998). *De la investigación en ciencias sociales, de la “tesis” y la metodología de la investigación*, Documento de Trabajo, núm 15. El Colegio Mexiquense. México.
- Phillips, Estelle M., Pugh, Derek (2003). *Cómo obtener un doctorado*. Gedisa. Barcelona.
- Rojas Soriano, Raúl (1989). *El proceso de la investigación científica*. México. Trillas.
- Weber, Max (1973). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Amorrortu. Buenos Aires.

MESOGRAFÍA

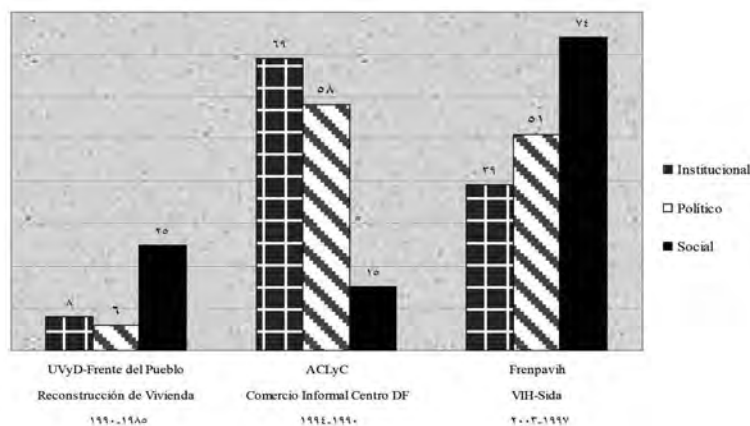
Frente del Pueblo, <http://www.unios.org.mx> [Documentos básicos e informes]

ANEXOS

Cuadro 1
Características de los temas en la formación de la agenda política

<i>Características de los conflictos</i>	<i>Sismos-vivienda 1985-1990</i> <i>UVyD-19</i>	<i>Comercio ambulante,</i> <i>1990-1994 ACLyC</i>	<i>VIH-sida, 1997-2003</i> <i>FRENPAVIH</i>
Ámbito	Local-Federal	Local	Federal-Local
Valoración-especificidad	Concreta-Urgente	Antiguo-Coyuntural	Antiguo-Coyuntural
Intensidad-significado	Público-Social	Privado-Público	Privado-Público
Visibilidad-relevancia	Alta	Alta	Alta
Dirección de la movilización social	Agenda Federal y Local	Agenda Local y Federal	Agenda Federal y Local
Atención intergubernamental	Alta	Baja	Alta
Definición gubernamental	Técnico-Político	Político	Técnico-Político

Gráfica 1
Principales notas de movilización de las organizaciones en el acceso a la agenda política en las ciudades de México, 1985-2003



Fuente: Revisión de bases de datos del diario *Reforma*, *La Jornada*, *Infolatina* e *Infosel* sistematizadas en base de datos Binflher y CDPres, iis-unam en 1990-1993; 1987-1991; para el caso Frenpavih se consultó la red en 1997-2003

POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO Y GESTIÓN MUNICIPAL. ESTUDIOS DE CASO: MUNICIPIOS DE CHIMALHUACÁN Y CHICOLOAPAN

*Silvia Elena Céspedes-Flores (d.e.p)**

INTRODUCCIÓN

En la actualidad se ha confirmado que la mayor parte de las políticas de acción para lograr un desarrollo económico en armonía con el medio ambiente, cuidando del bienestar social, tienen que ser formuladas y llevarse a cabo a nivel local, refiriéndose con ello al gobierno municipal que conoce la problemática ambiental del lugar y demandas de su población. Sin embargo, los temas ambientales para los gobiernos municipales son un asunto de impacto menor y no prioritario debido a las debilidades que presentan, lo cual constituye un impedimento para implementar lineamientos y así poder asegurar la eficiencia en este ámbito; por tanto, se requiere fortalecer sus capacidades de gestión ambiental para la solución, corrección y prevención de los problemas ambientales desde el quehacer público y de acuerdo con sus facultades (FES, 2001).

La investigación tiene por objetivo principal describir el nivel de gestión ambiental en los municipios de Chicoloapan y Chimalhuacán pertenecientes a la zona oriente del Estado de México, siendo ésta el área que comprende el estudio, la cual fue seleccionada de acuerdo con el siguiente criterio: ambos municipios presentan igual problemática ambiental y existe gran similitud, en cuanto a sus características físico-territoriales, sociales, económicas y políticas y al comportamiento que han registrado en los últimos años respecto a la gran dinámica de urbanización e incremento en

* Universidad Autónoma del Estado de México.

la tasa de crecimiento demográfico, además de una disminución en la base de sus recursos naturales; en definitiva este hecho origina la siguiente interrogante: ¿Cuál es la gestión ambiental que se realiza en dichos municipios? Para ello, en primer término, se realiza una revisión acerca de la evolución que ha tenido la política ambiental en México, yéndose de un ámbito global a otro local, en que, partiendo de la base de un diagnóstico de estos municipios, se alcanza a visualizar el grado de gestión.

ANTECEDENTES

Durante las últimas décadas, la política ambiental ha ido ganando mayor relevancia a partir de haberse celebrado la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como Reunión Cumbre para la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1997. A partir de esa fecha se agregó en la agenda mundial el tema del medio ambiente; éste fue un punto de inflexión a nivel histórico en relación con la ecología en el concierto internacional, dando trabajo a los especialistas en legislación ambiental y en desarrollo sustentable. Dentro de los principios de la Declaración de Río destaca el papel del Estado como encargado de promulgar leyes ambientales eficaces; así como normas, objetivos de ordenación y prioridades reflejadas en el contexto ambiental y de desarrollo al que son aplicadas (Organización de las Naciones Unidas, 1997).

México, por su parte, adoptó medidas para avanzar hacia un desarrollo sustentable, mismas que se convirtieron en la formación de instituciones y en la modernización de la gestión ambiental, manifestándose una mayor conciencia pública sobre los problemas relacionados con el entorno natural y comprensión de las complejas relaciones existentes entre medio ambiente y desarrollo, hecho que se refleja en la agenda ambiental que gradualmente se ha fusionado con los diversos sectores de la actividad económica, social y política.

En materia ambiental se ha ido adaptando la legislación y a la vez, determinando la función del Estado y de los distintos organismos públicos, asimismo, se ha dado mayor importancia a la participación de la ciudadanía estableciendo derechos y obligaciones, concernientes al cuidado del medio ambiente.

El concepto de ambiente involucra a los ecosistemas naturales y a las actividades económicas basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales y los asentamientos humanos conexos a estas actividades. Por tanto, la variable ambiental está inserta directa o indirectamente en toda función de gestión institucional que se desarrolla en el país.

Pese a los esfuerzos por lograr esta integración, los resultados han sido modestos comparados con los retos que enfrenta la sociedad mexicana en este último tiempo. Las tasas de degradación continúan, e inclusive han aumentado después de los acuerdos mencionados, por lo que se requieren nuevas estrategias y sobre todo un nuevo compromiso político dirigido al fortalecimiento institucional y municipal para la gestión ambiental.

Por otro lado, la problemática ambiental y el municipio están ligados por cuanto el gobierno municipal constituye la autoridad más próxima a su población y corresponde a la entidad territorial donde físicamente se establecen de manera directa las relaciones entre la sociedad y medio ambiente.

PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Aunque en los últimos años se ha registrado un progreso en cuanto a la gestión ambiental, referido a la formulación de políticas ambientales y a la creación de instituciones y generación de planes y programas en esta temática, aún persisten graves problemas de contaminación del medio ambiente, aunado a la pérdida y degradación de los recursos naturales, como efecto del acelerado crecimiento tanto de la población como urbano, y de los distintos estilos de desarrollo prevalecientes en los diferentes municipios del país. Frente a esta paradoja de hablar de progreso en materia de política ambiental y al predominio sobre la base de los recursos naturales y medio ambiente, convendría determinar cuáles son esas acciones que la autoridad municipal realiza en cuanto a gestión ambiental. Por consiguiente, de acuerdo con la bibliografía citada, coinciden en discutir sobre el particular, arguyendo que para los municipios el tema ambiental es el de menor peso en el diseño de estrategias de desarrollo, es decir, no es algo prioritario, por tanto, bajo esta limitada capacidad visionaria, resulta en la falta de gestión.

Durante la década de los noventa se tiene registro sobre la incipiente inserción del tema ambiental en el marco normativo o de la baja participación en la toma de decisiones a este respecto. En años posteriores, durante el proceso de descentralización se manifestó una nueva legislación a través de la cual se involucra a los gobiernos locales como entidades con ciertas facultades relativas a la política ambiental municipal e instrumentos, dándose énfasis a la protección de los recursos naturales y a la prevención y control de la contaminación ambiental (Brañes, 2000: 55).

Es así como en los planes de desarrollo municipal se identifican los problemas ambientales que aquejan al municipio y se plantean las acciones o estrategias, lo que en muchos casos no va más allá de ser sólo buenos propósitos, por lo que las facultades de los municipios frente a esta materia a veces se limitan sólo a planteamientos, por ser un asunto de impacto menor y, desde luego, no prioritario en el discurso y la acción pública (Bassols, 2001: 223). El problema central es que la mayor parte de los municipios no ha valorado la importancia de los temas ambientales como parte de una agenda estratégica ambiental (Ramos, 2007: 182).

En sustento de lo anterior, el presente trabajo tiene como propósito conocer sobre la gestión que se realiza en los casos de los municipios mencionados, en cuanto a su problemática ambiental, bajo la premisa de que un alto nivel de gestión ambiental en el municipio es una condición necesaria e indispensable para tener éxito en las acciones para solucionar los problemas y haya un equilibrio entre el bienestar social, desarrollo económico y el medio ambiente.

OBJETIVOS

- Describir el nivel de gestión ambiental en los municipios de Chicoloapan y Chimalhuacán del oriente del Estado de México.
- Realizar una revisión sobre la evolución de la política ambiental en México.
- Identificar la problemática ambiental en cada municipio.

METODOLOGÍA

El método utilizado para la realización de la presente investigación consistió, en una primera fase, en el desarrollo de un marco conceptual relacionado con el tema

principal de gestión ambiental, el cual sirvió de directriz para el proceso del estudio de caso a nivel de los municipios seleccionados como objetos de análisis.

La siguiente fase constó de actividades relacionadas con la revisión y recopilación de información de diferentes fuentes bibliográficas para desarrollar el estudio sobre la evolución que ha presentado la política ambiental en México, así como determinar las bases de la problemática ambiental presente en los municipios, y en su conjunto complementar la primera fase del estudio.

Dados los propósitos planteados, la investigación es descriptiva y exploratoria, en ella se señalan las características y rasgos del objeto de estudio, la cual se sustentará con entrevistas a funcionarios públicos y revisión documental, lo que permitirá describir el nivel de gestión ambiental que se lleva a cabo en cada uno de los municipios.

ÁREA DE ESTUDIO. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y EXTENSIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Los municipios de Chimalhuacán y Chicoloapan se encuentran ubicados en la porción oriental del Estado de México correspondiente a la región IX Nezahualcóyotl, la que además está integrada por los municipios de Ixtapaluca y La Paz.

Dichos municipios son colindantes y limitan al norte con el municipio de Texcoco, al sur con los municipios de La Paz y Nezahualcóyotl; al oriente con Ixtapaluca y al poniente con el de Nezahualcóyotl (mapa 1).

Actualmente, Chimalhuacán posee una extensión territorial de 73.63 km², mientras que Chicoloapan ocupa 63.07 km²; mismos que representan 0.5% de la superficie del estado.

Mapa 1
Ubicación de los municipios Chimalhuacán y Chicoloapan



Fuente: www.chicoloapan.gob.mx

MARCO DE REFERENCIA

Cuando se habla de gestión ambiental o gestión del medio ambiente nos referimos al conjunto de diligencias conducentes al manejo integral del sistema ambiental. Dicho de otro modo e incluyendo el concepto de desarrollo sostenible, comprende las estrategias mediante las cuales se organizan las actividades antrópicas que afectan a su entorno natural, con el fin de lograr una adecuada calidad de vida de la población, previniendo o mitigando los problemas ambientales.

La gestión ambiental responde al “cómo hacer” para conseguir lo planteado en las políticas y así lograr el equilibrio adecuado para el desarrollo económico, crecimiento de la población, protección y conservación del ambiente y uso racional de los recursos. Abarca, por lo tanto, un concepto integrador superior al del manejo ambiental: de esta forma no sólo están las acciones a ejecutarse por la parte operativa, sino también las directrices, lineamientos y políticas formuladas desde los entes rectores, que terminan mediando la implementación.

Las áreas normativas y legales que involucran la gestión ambiental son:

- La política ambiental relacionada con la dirección pública o privada de los asuntos ambientales internacionales, regionales, nacionales y locales.
- El ordenamiento territorial entendido como la distribución de los usos que se dé al territorio de acuerdo con sus características.
- La evaluación de impacto ambiental que representa el conjunto de acciones que permiten establecer los efectos de proyectos, planes o programas sobre el medio ambiente y así elaborar medidas correctivas, compensatorias y protectoras de los potenciales efectos adversos.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Evolución de la política ambiental de México

En el marco de la política en materia ambiental, las estrategias y lineamientos, de parte de los gobiernos locales, regionales y federales, tienden hacia la búsqueda de un desarrollo sustentable; paradigma en que se equilibran el factor económico, social y ambiental; cuya tendencia es lograr un desarrollo tal que permita compatibilizar la satisfacción de necesidades y aspiraciones sociales en el mantenimiento de equilibrios biofísicos indispensables para el proceso de desarrollo actual y futuro.

La evolución de la política ambiental en México, de acuerdo con Micheli (2002: 133), en respuesta a una denominada crisis ambiental, se extiende desde la década de los setenta a la fecha, en que diferentes actores sociales, políticos y económicos confluyen en un mercado ambiental; de tal modo que en su desarrollo se pueden distinguir tres etapas: de los setenta que corresponde a la construcción inicial de la idea de un conflicto en la relación de la economía con la naturaleza; la de los ochenta, en la que se crea conciencia de una crisis ambiental que se transforma en global; y, por último, la de los noventa hasta nuestros días, tendiente en la búsqueda de factores de rentabilidad para la resolución de dicha crisis ambiental.

Es en la década de los ochenta, cuando se da verdadero realce a la gran diversidad del entorno natural que posee el país, la cual se revaloriza dado el deterioro, en algunos casos, irreversible debido al uso ilimitado de los recursos naturales. En todo este proceso de cambio se da origen a un mercado ambiental, con la preponderante intervención

del Estado, el que comienza a generar una política ambiental y consecuente creación de órganos en materia ambiental.

Durante aquella época, la atención del gobierno a la crisis ambiental fue creciente y diversa desde el punto de vista de las medidas que se llevaron a cabo. La intervención estatal consistió en la incorporación del tema ambiental en la agenda política debido a los resultados desfavorables producto de la adopción del modelo neoliberal en la estrategia de desarrollo económico, a través de la explotación de los recursos naturales utilizados para la producción y del aumento en el consumo de bienes y servicios.

Por lo anterior, se dieron una serie de cambios institucionales junto a transformaciones en el marco normativo y regulatorio, considerando para ello los problemas ambientales sólo desde la perspectiva de los efectos, sin darle mayor importancia a las causas que los originaban. Esto quiere decir que las políticas se dirigían a enfrentar la contaminación o deforestación, por mencionar algunos de estos problemas, sin intervenir principalmente en los procesos productivos o de urbanización, pues esto podía significar ir en contra de los intereses del sector privado (Vargas, 2007: 129).

En definitiva, la política de regulación ambiental comienza oficialmente a crear nuevas estrategias en los ochenta. El marco institucional era coordinado por la Subsecretaría de Ecología (antes Subsecretaría de Mejoramiento al Ambiente), la que dependía de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). A ello se suma el marco jurídico constituido por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, siendo el primer y único instrumento constitucional de regulación respecto a los problemas ambientales aprobada en 1988.

En la década de los noventa, la política ambiental ganó en términos de definición de agenda e institucionalización con la creación de nuevos instrumentos y estrategias políticas dando mayor prioridad a los asuntos ecológicos, con lo cual se produce un desmembramiento de la problemática ambiental en áreas como la de salud, de desarrollo urbano o de desarrollo social. Es así como el gobierno identificó al medio ambiente como un asunto no sólo de carácter regulatorio, sino también redistributivo, en donde debía participar activamente el mercado (por medio de impuestos, incentivos y multas).

En 1994 se instauró la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca, con lo que se dio paso a la institucionalización del sector ambiental y la incorporación del medio ambiente en la política mexicana, lo cual generó cambios

organizacionales en las funciones de la administración pública, tanto como en la ley que estaba vigente (Vargas, 2007: 139). En consecuencia, en 1996, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente fue reformada con cinco reglamentos en materia de impacto ambiental, residuos peligrosos, control de la contaminación atmosférica y cerca de 60 normas oficiales para la regulación de la industria y se reforzaron los mecanismos de sanción a los delitos ambientales.

La regulación ambiental gubernamental, las exigencias de los procesos de certificación o acreditación ambiental y las normas de control ambiental, impulsaron el desarrollo de mercados ambientales, es decir, comenzaron a darse transacciones de equipos y servicios ambientales, tales como el equipo para el tratamiento de aguas residuales y el manejo de residuos municipales.

Por otra parte, la política ambiental del país ha seguido las tendencias del escenario internacional, en el cual se está buscando transitar de una regulación estricta, que se dio en los primeros años, hacia un modelo donde el mercado y la competencia dirigen las decisiones de la empresa en relación con el ambiente.

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) incluyó como su base administrativa al Instituto Nacional de Ecología (INE), encargado de la formulación de políticas; a la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA), facultado para hacer cumplir dichas normas, y a la Comisión Nacional del Agua, con lo que estableció conexiones con otras agencias encargadas de la administración de recursos, tales como: agua, recursos de la pesca y forestales.

En esencia, la SEMARNAP fue concebida como un organismo para enfrentar problemas ambientales, considerando también los sociales, derivados del deterioro de los recursos naturales, así como de la contaminación ambiental. Con esta Secretaría comienzan a establecer los lineamientos para alcanzar un desarrollo sustentable, mediante el cual la sociedad en general se verá beneficiada.

Si bien es cierto que la política ambiental ganó en términos de definición de agenda e institucionalización, también comenzaron a denotarse deficiencias que no sólo tenían que ver con la imagen a nivel internacional por parte del gobierno, sino más bien, a la falta de recursos o escaso presupuesto, a la burocracia legal y administrativa, a los conflictos entre oficinas gubernamentales y a la centralización.

En 2000, la SEMARNAP cambia de nombre por el de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) trasladando el subsector pesca a la Secretaría de

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (anteriormente Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos); la SEMARNAT debía enfrentar como reto la descentralización de las actividades relacionadas con la política ambiental, de manera tal que los gobiernos estatales y locales fortalecieran sus instituciones.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

En México es difícil establecer las mismas estrategias para el desarrollo de la gestión ambiental en diferentes regiones, debido a que esto dependerá de las condiciones locales ambientales y de las características económicas, sociales, institucionales y políticas, mismas que deberán ser tomadas en cuenta al momento de dar solución a problemas ambientales que afecten, en específico a un municipio. Por tanto, una de las estrategias planteadas en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales: 2001-2006 (SEMARNAT, 2006), implementada durante la pasada administración, consistió en diseñar una propuesta de cambio en la política ambiental mediante una transformación en la gestión ambiental, líneas de acción y proyectos, a fin de dar autonomía a los municipios a través de la aplicación de instrumentos a nivel local.

Con este programa se incorporaron por primera vez los planes de sus órganos desconcentrados, dependientes de la SEMARNAT, como delegaciones federales, Comisión Nacional del Agua, Instituto Nacional de Ecología, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y la Comisión Nacional Forestal, como órganos descentralizados. Además contempló medidas específicas para impulsar nuevas formas de participación que alentaran al ciudadano de manera individual y en grupos organizados, a intervenir en la formulación y ejecución de la política ambiental y mantener una actitud de mayor cuidado sobre los recursos y el medio ambiente (SEMARNAT, 2003).

Actualmente, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 (*Diario Oficial de la Federación*, 2008) –en correspondencia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, en la búsqueda por mejorar diversos aspectos ambientales que hoy en día son prioridad en la agenda política del gobierno–, busca ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y

saneamiento a las viviendas; asimismo, se incentiva al ahorro y uso racional del recurso en el ámbito doméstico, industrial y agrícola; se da importancia al incremento en el tratamiento de aguas; todas son acciones que llevará a cabo la Comisión Nacional del Agua (CNA) en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y con la participación activa de la población.

Dentro del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (SEMARNAT, 2003), se continuó con la inversión para efectuar obras de captación, conducción, potabilización, almacenamiento y distribución de agua potable, así como drenaje y tratamiento de aguas residuales; por una parte, mediante el esquema de inversión federal directa, y por otro, a través de la aplicación descentralizada de recursos y aportaciones a los gobiernos estatales que firmaron los acuerdos de coordinación y anexos de ejecución.

Por lo tanto, los municipios constituyen la parte medular e indispensable respecto a la materialización de los programas, planes y acciones a emprenderse con miras a lograr el paradigma de la sustentabilidad que en el ámbito global se ha propuesto.

POLÍTICA AMBIENTAL Y LOS MUNICIPIOS

Las economías en la actualidad pretenden consolidar su crecimiento económico, acompañado de una mayor equidad social y una efectiva implementación de medidas ambientales para un desarrollo sustentable.

Los municipios son el principal organismo articulador de las demandas de la comunidad, por lo que el desarrollo de una buena gestión ambiental acorde con el lugar, dará como resultado un mejoramiento en el nivel de bienestar social y calidad ambiental.

La gestión realizada por el organismo municipal estará asociada a la generación de planes o programas ambientales que necesariamente requerirá de la coordinación de otros servicios públicos, sector privado y participación de la ciudadanía; asimismo, hará uso de instrumentos técnicos, jurídicos, financieros y administrativos que dependerán de la realidad de cada municipio, a fin de asegurar una función eficiente.

Lamentablemente, en el caso de los municipios de la zona metropolitana, la solución a problemas ambientales es más compleja, ya que existen limitaciones financieras, técnicas y jurídicas, que los caracterizan. El procedimiento para resolver

tales problemas requiere de nuevas formas de participación de los actores involucrados para fomentar una cultura ambiental y crear una corresponsabilidad entre todos.

El papel de los municipios en el contexto metropolitano resulta fundamental, ya que todos presentan similar problemática respecto al manejo de residuos sólidos urbanos, falta de tratamiento de aguas residuales, escasez de agua y deficiente infraestructura ambiental, que debe enfocarse en una óptica distinta, ya que se trata de un problema de recursos que son comunes.

Existen instrumentos de aplicación federal y estatal que pueden ser utilizados por los municipios bajo su propia modalidad, su dinámica y en su tiempo; los derivados de la legislación que señalan sobre la responsabilidad que éstos tienen para elaborar sus propias políticas ambientales. Por ejemplo, el artículo 115 constitucional reserva a los municipios la regulación sobre los usos del suelo; y, por su parte, la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (García, 2006: 5) establece en su capítulo 2, art. 8º, como competencia municipal, el ordenamiento ecológico local de acuerdo con criterios particulares de las jurisdicciones locales; la formulación de una política ambiental basada en un programa municipal de protección al ambiente, elaborado por el mismo municipio, y la participación en la evaluación de impacto ambiental de obras, entre otras facultades. Dichas funciones y atribuciones otorgadas a los municipios en la ley, difícilmente podrán ser asumidas por ellos mismos a menos que desarrollen una estructura orgánica y cuenten con personal capacitado para dichos fines.

Por otra parte, en el mismo ordenamiento federal de esta ley se señala como instrumento de política ambiental a la Planeación Ambiental Municipal, lo cual implica que antes de diseñar las estrategias que orienten a las acciones en donde participen el sector público, social y privado, será necesario contar con una evaluación que precise la problemática que aqueja al municipio, lo mismo en el ámbito de potestad que tiene el municipio para realizar la evaluación de impacto de cada proyecto de inversión, sea público o privado, como una medida preventiva ante los posibles efectos negativos sobre la población y medio ambiente.

Los planes de desarrollo urbano municipal son el principal instrumento de planeación, y tienen por finalidad convertirse en el eje rector de las acciones que el gobierno municipal emprenda para el desarrollo y bienestar de la comunidad y así, satisfacer sus requerimientos, por lo que las acciones o estrategias estarán fundamentadas en el análisis de la problemática actual del municipio y en las necesidades de su población, constituyéndose como marco de política ambiental municipal.

GESTIÓN AMBIENTAL EN LOS MUNICIPIOS DE CHICOLOAPAN Y CHIMALHUACÁN

Diagnóstico de la problemática ambiental

Los altos niveles de contaminación, la pérdida de vegetación producto de los cambios de uso de suelo, y la deficiencia de servicios son sólo algunos de los problemas que existen en estos municipios, que, como otros de la zona oriente del Estado de México, se han visto sujetos a un proceso de poblamiento y urbanización acelerado a partir de los setenta, lo que ha generado un desarrollo de urbanización irregular registrándose zonas con altas densidades de población, y dándose a la vez una completa ocupación de su territorio.

La regulación instrumentada en México contempló en sus orígenes mayor concentración en lo concerniente a la producción y generación de residuos, dejando en segundo término otros aspectos de igual importancia, como la inadecuada disposición de residuos sólidos, las deficiencias en el sistema de drenaje, la escorrentía e inundaciones producidas por aguas de lluvia, la pérdida de vegetación, la contaminación de cauces, el déficit de un ordenamiento territorial adecuado, lo que ha generado el desarrollo de asentamientos irregulares o el establecimiento de unidades habitacionales de alto impacto debido a la alta densidad de población y, con ello, deficiencias en el abastecimiento de servicios.

CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA EN LOS MUNICIPIOS

Al inicio de la década de los setenta, la población del municipio de Chimalhuacán estaba conformada por aproximadamente 20 000 habitantes, sin embargo, en el transcurrir del periodo, ésta se triplicó alcanzando cerca de los 62 000 habitantes. Caso notorio fue el acaecido durante la década de los ochenta en que se registró la mayor de las tasas de crecimiento demográfico anual, traspasando 14%, lo que mostró ser cinco veces superior a la del estado, con un crecimiento absoluto de 18 000 habitantes por año, lo cual hizo que se superaran los 242 000 para finales de 1990.

Si bien, dicha tasa disminuyó a 7.3% en los noventa, la segunda más alta entre los municipios de la zona oriente, la población en términos absolutos mantuvo un elevado ritmo de crecimiento de alrededor de 25 000 nuevos pobladores por año en promedio, así, para fines del periodo se alcanzaron los 490 000 habitantes.

Actualmente, Chimalhuacán es uno de los que poseen mayor número de habitantes en el Estado de México. De acuerdo con los resultados del II Censo de Población y Vivienda efectuado por el INEGI en 2005, este municipio contaba con 525 389 pobladores (H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, 2012), obteniéndose una tasa de crecimiento poblacional de 4.6% anual.

Por su parte, el municipio de Chicoloapan presenta características similares de crecimiento, no obstante, se trata de una población más reducida que ha experimentado el mismo proceso de poblamiento. De acuerdo con datos estadísticos del Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 2005), en 2000 el municipio contaba con una población total de 77 579 habitantes; en tanto, que los resultados del II Censo de Población y Vivienda, para 2005, contabilizaron 170 035 habitantes (INEGI, 2005), lo que representa que en sólo un lustro creció 119.2%, debiéndose esto en gran parte al flujo migratorio, es decir, que para una tasa de crecimiento de la población de 10.9% anual dada en dicho periodo, el crecimiento natural fue de 2.18% y el resto recayó sobre la tasa migratoria.

Al iniciarse el proceso de conurbanización en la zona oriente del Estado de México, ambos municipios se convirtieron en un destino de alta atracción debido a la cercanía con el Distrito Federal, por tanto representaban una oportunidad para el desarrollo de familias provenientes de otros estados del país, movidas por la esperanza de mejorar sus condiciones de vida.

Durante el periodo de 1970 a 1980, Chimalhuacán registró una de las tasas migratorias más altas, siendo de 78.8%, dando por resultado que su crecimiento se diera a una tasa media anual de 13.3%; esto lo caracterizó como principal receptor después de Coacalco (Consejo Estatal de Población y Colegio Mexiquense, 2003).

Es así como Chimalhuacán se distingue entre los municipios de la zona metropolitana por ese acelerado crecimiento urbano e incontrolable incremento en su población lo que ha causado una serie de problemas ambientales, situación que obstaculiza tanto el crecimiento como el desarrollo económico de la población.

En los últimos años, estos municipios han experimentado una profunda modificación al revertirse sus características de zona agrícola donde había predominio de la población rural, transformándose hoy en día en localidades de población absolutamente urbana.

Este proceso de cambio, asociado a la elevada dinámica de crecimiento demográfico y consecuente ocupación territorial, se refleja en la proporción de población urbana

respecto al total; indicador que durante la década de los setenta era de 49.7% y que desde ese tiempo ha mostrado un significativo aumento al grado que a la fecha la población rural prácticamente ha desaparecido.

URBANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Los aspectos generales que describen el estado de la vivienda son indicadores de la calidad de vida de los habitantes del municipio, así como de su estructura social y base económica, por lo que un mejoramiento de dichas condiciones constituyen un desafío para su política de desarrollo urbano municipal implementada a través de estrategias de planeación económica y ordenamiento territorial.

Las condiciones de bienestar de los habitantes también se ven restringidas de acuerdo con la disposición de espacio que tiene estrecha relación con la cantidad de viviendas, así como de su población, de modo que, con base en la información censal, en 2000 se obtuvieron registros de que ambos municipios presentaban una cantidad total de viviendas con un promedio de ocupación de 4.7 habitantes por residencia. Posteriormente, en un periodo de cinco años se manifestó un crecimiento de 10.6%, determinándose que el promedio de la cantidad de habitantes por vivienda se incrementó a 5, cifra algo superior a los 4.3 que conforman el promedio estatal.

Referente a poblaciones rurales de estos municipios, de acuerdo con el conteo de 2005 se encontró un menor porcentaje de viviendas en estas zonas, comparado con datos del censo de 1990; esto es indicativo de la expansión urbana que hizo que núcleos rurales formaran parte de asentamientos con mayor densidad que actualmente se consideran como urbanos. Por tanto, el número de asentamientos totales disminuyó a la mitad debido a la reducción en el número de localidades rurales, fenómeno que puede hacer referencia a los cambios de uso de suelo.

Consecuentemente, Chimalhuacán registró un déficit habitacional de 6.4% en el ámbito rural, lo que en términos absolutos se refiere a la falta de más de 6 000 viviendas (Rodríguez *et al.*, 2006); esta condición implica que dichos indicadores lo ubican como el que presenta mayor carencia por parte de su población comparado con Chicoloapan y otros municipios de la región oriente del Estado de México.

Por otra parte, debido al elevado ritmo de crecimiento que se ha dado sin ningún ordenamiento y carente de planeación, como producto de la necesidad de residencias

principalmente, durante el decenio 1995-2005 se desarrollaron en Chicoloapan grandes fraccionamientos con viviendas denominadas de alto impacto,¹ con lo que se asentaron más de 90 mil familias generándose con ello la necesidad de satisfacer de servicios de agua, drenaje, disposición de basura, transporte y seguridad pública a toda esa población.

Cabe señalar que la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, así como en la influencia potencial del crecimiento urbano, han propiciado el fraccionamiento clandestino e ilegal de la propiedad tanto privada como ejidal en ambos municipios.

Si se consideran las características de la tenencia de la tierra y del proceso de ocupación del suelo, se tiene que 68% de las localidades se ubican en zonas regulares y 32% en zonas irregulares² (H. Ayuntamiento de Chicoloapan, 2006); la situación de estas últimas se ha agravado dado que se ubican fuera del límite urbano y, en su mayor parte, sobre suelos no aptos para el desarrollo urbano. De igual forma es necesario recalcar que se han tenido cambios significativos en el uso del suelo, en cuanto a que suelos de aptitud agrícola, y a pesar de que en las políticas de ordenamiento urbano del Plan de Desarrollo Municipal se señalan como terrenos no urbanizables y que se deben conservar, éstos han sido reemplazados por dichos asentamientos urbanos de alto impacto.

Por ejemplo, el caso de Chimalhuacán que posee asentamientos irregulares desarrollados de forma constante en los últimos años, ha generado un problema a la autoridad municipal al no poder frenar esta situación, y aunado la imposibilidad de dotarlos de servicios públicos debido a que en su gran mayoría se han establecido en las partes altas del cerro Chimalhuachi que son suelos no urbanizables y zonas de alto riesgo.

Al respecto, también existen algunas colonias en la parte norte, la más poblada, extensa y con mayor cantidad de desarrollos habitacionales construidos sobre los terrenos desecados del Lago de Texcoco, que son zonas en conflicto con afectaciones

¹ Se entiende por viviendas de alto impacto a aquellas de construcción promedio menor a los 70 metros cuadrados, en donde habitan principalmente familias y existen muchas en un espacio reducido y compartido. Ejemplo de esto son los grandes asentamientos tipo ciudad “Galaxia los Reyes I y II” y “Las Casas Beta I y II”, “Casas Hir”, entre otras, ubicadas en el territorio de Chicoloapan.

² Se definen también como zonas no urbanizables y son aquellos suelos agrícolas, bosques, áreas naturales protegidas y/o de recarga acuífera, suelos susceptibles de inundación y los que estén con restricciones de colindancia o cercanía a cuerpos de agua.

de tipo político de grupos sociales dominantes que actúan bajo un marco de ilegalidad, por cuanto se trata de colonizaciones que en materia de tenencia existen restricciones y ha dado origen a otra dimensión en la problemática de la fragmentación urbana (Céspedes y Moreno, 2009). Ante la gran necesidad de controlar asentamientos irregulares, la gestión en los municipios ha estado relacionada con la implementación de una política dirigida a prohibir la dotación de servicios o construcción de equipamientos y a no permitir la regularización de la tenencia de la tierra en estas zonas, teniendo como único objetivo frenar la venta ilegal de estos terrenos, mas no de detener su invasión.

Se debe señalar que estas colonias territorialmente se encuentran aisladas y alejadas de la mancha urbana de Chimalhuacán, además presentan condiciones de pobreza y de segregación social, dadas las condiciones paupérrimas en las que vive dicha población; carecen de calles pavimentadas y están asentadas en las orillas del río La Compañía, que es fuente de contaminación e infecciones diversas, ya que conduce aguas negras sin ningún tipo de tratamiento. Además, se encuentran próximos rellenos sanitarios, otros focos de infección, lo que representa un escenario sombrío que recae sobre la calidad de vida de sus habitantes. Queda de manifiesto que la falta de gestión ambiental por parte de las autoridades municipales está demostrada en tanto que dicha situación no se ha podido revertir en el tiempo.

En relación con la dotación de servicios a las viviendas, en ambos municipios, alrededor de 98% cuenta con energía eléctrica; cabe mencionar que una porción considerable de ellas la obtiene de manera irregular; mientras que en el rubro de agua entubada, 84% cuenta con éste; igualmente existen conexiones irregulares en algunas zonas de crecimiento más dinámico. Por último, el drenaje es el rubro más desatendido; solamente 67% de las viviendas lo tiene, lo que representa un problema de insalubridad, en tanto que la población que no está conectada a la red municipal utiliza en su mayoría fosas sépticas y, las menos, letrinas.

Por ende, los servicios más deficientes en Chimalhuacán son los de drenaje y abastecimiento de agua. La zona norte, debido a la gran densidad de población, producto del crecimiento que ha presentado y por su ubicación, hace complicada la labor de dotar de agua potable a estas viviendas, por tanto, el costo de la instalación resulta ser muy alto. El Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS) es el encargado de dar solución a este problema; sin embargo no lo ha conseguido, toda vez que funciona con presupuesto propio de contratos

de agua y drenaje público, además de programas federales, y apoyo de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) y del Ayuntamiento.

PROBLEMAS AMBIENTALES EN LOS MUNICIPIOS

Los principales problemas ambientales en el país se derivan de un modelo de crecimiento económico que, para el caso de estos municipios, está basado en el sector comercial, de la construcción, el transporte y la infraestructura. Dicho modelo no sólo está propiciando una ocupación desequilibrada del territorio, sino que trata de desvincular el crecimiento económico de la demanda de bienes y servicios, de la generación de residuos, del aumento de las emisiones contaminantes o de cualquier otro efecto negativo sobre el medio ambiente.

La falta de datos, particularmente históricos, sobre la situación ambiental en el contexto de estos municipios, no permite establecer claramente la relación entre una variable económica y la evolución de los problemas ambientales. De existir este análisis se conseguiría hacer más eficiente la función de las autoridades públicas para una gestión ambiental.

CONTAMINACIÓN DE AGUA DE LOS RÍOS E INUNDACIONES

La principal alteración del medio natural se originó al desecarse el que fue el Lago de Texcoco, con lo que quedaron al descubierto los suelos lacustres, éstos han sido ocupados en su mayoría por asentamientos humanos, al igual que ha sucedido con las laderas del cerro Chimalhuachi, en Chimalhuacán, donde se han ocupado terrenos propicios para la agricultura de baja productividad. Los drenes que cruzan el municipio no sólo conducen aguas residuales de otros municipios, sino que también llevan en su cauce aguas pluviales, los cuales se convierten en focos permanentes de riesgo en la temporada de lluvias; de igual modo, por las características del suelo del ex Lago de Texcoco, combinadas con la falta de infraestructura sanitaria adecuada, provoca inundaciones particularmente en los meses de junio a septiembre, que son los de mayor precipitación.

En consecuencia, uno de los mayores riesgos en ambos municipios está constituido por las inundaciones, debido a la falta de infraestructura. Existen colonias que son afectadas por los escurrimientos provenientes de los cerros, El Pino y Chimalhuachi, de Chicoloapan y de Chimalhuacán, respectivamente.

Estas zonas altas poseen un alto grado de vulnerabilidad para el desarrollo urbano ya que las características del terreno a veces no permiten la dotación de servicios públicos, como se señaló anteriormente; esto ha ocasionado graves problemas de contaminación al carecer de drenaje, aunado a la acumulación de basura en los escurrimientos naturales provoca inundaciones en las partes bajas. Cabe señalar que el municipio de Chicoloapan cuenta con dos ríos, El Manzano y Coatepec, ambos contaminados por la descarga de basura, de aguas negras y de residuos producidos por las actividades agrícolas e industriales.

Chimalhuacán se encuentra bordeado por canales a cielo abierto y cruza el río La Compañía que transporta aguas sin ningún tratamiento, por lo que son fuentes de contaminación e infecciones diversas, que pueden provocar cuadros epidémicos, pues se carece de obras adecuadas para la protección de la población.

Cabe señalar que una fuente permanente, peligrosa y no controlada de contaminación en estos municipios lo constituyen los talleres automotrices y mecánicos que arrojan sus residuos al drenaje. Por otro lado, terrenos de Chimalhuacán son afectados por los desbordamientos del río Coatepec debido a los escurrimientos de las partes altas del municipio de Chicoloapan.

Como parte de la gestión ambiental en ambos municipios se han instalado colectores y cárcamos³ para la conducción y almacenamiento de aguas residuales y pluviales evitándose con ello que éstas fluyan por sí mismas y provoquen inundaciones. Pero más que esta acción que soluciona el problema de las inundaciones, falta atender la carencia de alcantarillado y tratamiento de agua.⁴

³ Son estructuras que almacenan principalmente las aguas residuales ubicadas por debajo de los niveles de los canales de desazolve.

⁴ En México, del total de aguas residuales generadas por centros urbanos sólo 80% equivale a la de alcantarillas, y de éste, sólo 30% es tratada antes de ser vertida a los cuerpos de agua (Azqueta *et al.*, 2007).

CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y DEL SUELO

El crecimiento de la población registrado en los últimos años, así como el desarrollo urbano ha producido un incremento más que proporcional en el sector servicios, principalmente del transporte y del comercio, por lo que es de esperar que los niveles de contaminación hayan también aumentado.

La contaminación del aire y del suelo es generada por fuentes fijas que corresponden a la industria química, de pinturas, además de tiraderos de basura y de fábricas de ladrillos que utilizan tecnologías sumamente arcaicas produciendo una gran afectación al medio ambiente. Consecuentemente, éstas son fuentes permanentes de contaminación, cuya peligrosidad se incrementa al ubicarse en pleno núcleo urbano. El Ayuntamiento de Chicoloapan dentro de sus políticas pretendió hacer efectivo un programa de conversión de hornos para tabiqueras o, en su caso, la conversión de la industria por una actividad de menor impacto ambiental como las fábricas de block y tabicón, pero sólo quedó como un intento (H. Ayuntamiento de Chicoloapan, 2009).

Concerniente a la contaminación de aire provocada por fuentes móviles, existen grandes vialidades por las cuales circulan vehículos, de los cuales 20% son de carga, 50% de pasajeros y 30% de particulares (H. Ayuntamiento de Chicoloapan, 2009). Concretamente, los vehículos de carga y de pasajeros son los principales responsables de la contaminación ambiental, porque la mayoría son modelos muy antiguos y de poco mantenimiento.

Las partículas contaminantes de hidrocarburos y de polvo son tóxicos y provocan alteraciones en la salud de la población. A la fecha no existe antecedente de que se haya aplicado algún programa para disminuir la contaminación generada por el excesivo transporte público o se cuente con unidades de monitoreo que midan los niveles de contaminación y se determine cuando éstos excedan las Normas de Calidad del Aire.

Por otra parte, la contaminación de suelos y del agua está ligada a la generación y deficiente gestión de los residuos industriales y municipales, por lo que es necesario regular y controlar estas actividades.

El manejo de los residuos sólidos domiciliarios no es el adecuado ni existe control sobre el mismo, a pesar de que el municipio de Chicoloapan cuenta con un relleno sanitario y Chimalhuacán con cuatro, los que se hallan a cielo abierto. Esta situación no sólo constituye un riesgo para la salud de su población, sino que además ocasiona problemas de contaminación de los mantos acuíferos por infiltración de lixiviados,

afectando el suelo y el agua subterránea de la cual sus habitantes se abastecen a través de un sistema de captación por medio de pozos.

Aunque existe un marco legal para la gestión de residuos municipales, su puesta en vigor ha sido deficiente debido a que estos municipios carecen de las capacidades técnicas y financieras para efectuar las inversiones requeridas. Al respecto, sólo se señala dentro de sus planes de desarrollo sobre la necesidad de instalar un relleno sanitario para residuos sólidos y promover entre los habitantes la separación de la basura; siendo que podría darse mayor énfasis al reciclaje de los materiales.⁵

PÉRDIDA DE VEGETACIÓN Y SUELO

Las alteraciones en el medio natural a causa de un manejo inadecuado de los recursos naturales surgido del crecimiento urbano han traído como consecuencia un desequilibrio ecológico, el deterioro del territorio y la pérdida de sus recursos, como a la vegetación natural, el agua y el suelo por erosión.

La actividad extractiva⁶ que se da desde hace tiempo es de gran importancia económica para estos municipios y está degradando extensas áreas del territorio municipal, por lo que dicha actividad debe controlarse y normarse adecuadamente.

El crecimiento que han tenido estos municipios más allá de los límites urbanos ha llevado consigo la eliminación de áreas naturales de vegetación arbórea; por tanto, las políticas de Chicoloapan están orientadas al aprovechamiento sustentable de los recursos escénicos ubicados en su porción oriente y parte alta con la promoción de proyectos ecológicos, como el ecoturismo, y así determinar áreas de recreación. Asimismo, pretenden conservar y proteger las partes altas, la zona agrícola del municipio y las cañadas para permitir el proceso de recarga natural de los mantos acuíferos.

Para la preservación ecológica, en relación con el control de la erosión del suelo, contaminación de los ríos por azolves y para la recarga de los acuíferos, las acciones que se han adoptado son programas de reforestación que han sido insuficientes para la recuperación de recurso forestal.

⁵ En 2001 se estimaba que 28% de los residuos municipales eran reciclables, como el metal, vidrio, papel y cartón, y sólo 8% se reutilizaba. Puede que dicha cifra sea mayor actualmente (Azqueta *et al.*, 2007).

⁶ Estos municipios poseen minas a cielo abierto para la extracción de arena.

CONCLUSIONES

Los esfuerzos por lograr revertir la tendencia inercial de destrucción del capital natural en materia de gestión ambiental en los municipios, han sido insuficientes, lo que se explica en gran medida porque la generación de la política ambiental responde al tipo de proceso de los distintos patrones de producción y consumo dominantes y que prevalecen en el tiempo, por tanto, la efectividad de la misma se ve condicionada por estas formas de desarrollo, tal como se manifiesta a través de la pobre gestión de protección sobre sus recursos naturales, dado que en la actualidad prácticamente no se cuenta con ecosistemas que proteger debido a que la superficie de los municipios está siendo ocupada casi en su totalidad por viviendas y establecimientos mercantiles y de servicios.

Muchas veces el esfuerzo por tratar de resolver el deterioro ambiental se aplica demasiado tarde al punto de que ya no se puede revertir ese proceso de perjuicio; frente a esta realidad, pareciera no existir mayor interés ni la suficiente capacidad para aplicar su política ambiental en forma eficaz, en consecuencia, todos los buenos propósitos plasmados en los planes de desarrollo sólo quedan en papel.

Por consiguiente, la gestión ambiental tendrá que hacerse en razón de dar solución a los problemas ambientales que aquejan al municipio, mediante la implementación de nuevos planes y programas; para fortalecer dicho cometido se deberá optimizar la utilización de los recursos económicos de los que se disponga, captar mayor financiamiento de otros organismos, así como contar con la participación del sector privado y de la sociedad, bajo la supervisión de personal calificado en este ámbito, de modo que esto permita avanzar hacia un modelo de desarrollo económico en armonía con la sociedad y medio ambiente.

Por otra parte, los problemas ambientales van más allá de las divisiones político-administrativas del municipio, lo que hace necesaria la acción coordinada con los demás municipios que integran la región para llevar a cabo un proceso de gestión que sirva para mitigarlos y mejorar las condiciones de calidad ambiental.

Chicoloapan y Chimalhuacán, al igual que otros municipios de la región, requieren de un desarrollo urbano más armónico que permita compatibilizar la vitalidad económica y social de la megalópolis en la que se encuentran inmersos con su viabilidad a largo plazo, asegurando el mantenimiento de un equilibrio con el medio ambiente fundamental para la calidad de vida de sus habitantes. Por consiguiente,

en una zona con fuertes tendencias a la urbanización precaria, es necesario recordar que el propósito de las concentraciones humanas es el incremento de los niveles de vida de la población, lo que no podrá conseguirse sin la reconstrucción de ese equilibrio ambiental, por lo que las autoridades de estos municipios deberán definir los umbrales del crecimiento poblacional para las próximas décadas, lo que implica estimar los costos de utilización, acceso o sobreuso de los recursos naturales de los que aún disponen.

BIBLIOGRAFÍA

- Azqueta, D., M. Alviar, L. Domínguez y R. O'yan (2007). *Introducción a la economía ambiental*. Madrid. McGraw-Hill/Interamericana de España.
- Bassols, R. M. (2001). "Política y gestión ambiental: Una aproximación al municipio mexicano" en Mele P. y Bassols R. M. (coord.). *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México. Porrúa.
- Brañes, R. (2000). Manual de derecho ambiental mexicano. 2ª edición. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica. México.
- Céspedes, S. E. y E. Moreno (2009). "La urbanización y el crecimiento demográfico en relación al recurso agua: Caso Municipio de Chimalhuacán, Estado de México". *Quivera*, vol. 11, núm. 2. UAEM.
- Consejo Estatal de Población y Colegio Mexiquense, A.C. (2003). "El Estado de México y las migraciones". *Doctrina 89*. México.
- Diario Oficial de la Federación* (2008). Cuarta Sección, 21 de enero de 2008. México.
- FES (2001). *Guía práctica de protección ambiental para los municipios de América Latina*. Fundación Friedrich Ebert. México.
- García, Álvaro (2006). *Política ambiental municipal*. Programa Jurismática Centro de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- H. Ayuntamiento de Chicoloapan (2009). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chicoloapan 2006- 2009*. Estado de México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Chimalhuacán (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012. Estado de México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2005). Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda. INEGI. México.

- Micheli, Jordy (2002). "Política ambiental en México y su dimensión regional". *Región y sociedad*, vol. XIV, núm. 23. México.
- ONU (1997). *Los acuerdos de la Cumbre para la Tierra*, www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm
- Ramos, J. M. (2007). *Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Rodríguez, A.; R. Tena; E. Niño; Castellanos, A. y E. Rubiños (2006). *Entre ciudades. Evolución del déficit habitacional rural en los municipios del oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Tesis de doctorado. Estudios de Desarrollo Rural. Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas. Montecillo.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2003). *Informe de ejecución 2001-2003 del Programa Nacional de Población 2001- 2006*. SEMARNAT, México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2006). *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001- 2006*. Síntesis ejecutiva. SEMARNAT, ciudad de México.
- Vargas Paredes, Martín (2007). *Reforma de la administración pública mexicana. Las redes de política ambiental y forestal en un contexto de democratización*. IAPEM.

LA INTERMUNICIPALIDAD: FORMA SUPERIOR DE COOPERACIÓN MUNICIPAL

*Leobardo Ruiz-Alanís**

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende exponer las nuevas formas de cooperación entre municipios, partiendo del concepto de organización, las condiciones actuales del municipio mexicano y las razones por las que se considera necesario actualizar sus facultades para enfrentar los desafíos del desarrollo demográfico, económico y social. Asimismo, se muestran algunas deficiencias que limitan dicho papel y que no le han permitido desarrollar sus mayores potencialidades. Considerado que todo sistema social cuenta con mecanismos de modernización que los hacen más eficaces, los municipios mexicanos debieran adquirir esta capacidad.

Las organizaciones sociales surgen y se transforman por varias causas, principalmente para ordenar y facilitar la vida en sociedad; el Estado, la más acabada de ellas, desarrolló un instrumento gubernamental que dio lugar a los municipios,¹ donde el ciudadano se involucra en los asuntos de su comunidad.

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: leorualanis@yahoo.com

¹ Según la teoría positiva del origen del municipio, aunque no se puede desechar la que afirma lo contrario, que parte de la aseveración de que el hombre como ser eminentemente social siempre ha buscado la manera de integrarse a otras personas, más bien siendo que el hombre es sociable por naturaleza (Aristóteles y postulados de la antropología), al inicio es mutuo y a lo largo de toda la historia, le imprime sus deseos y necesidades a la sociedad y ésta le condiciona.

Por esta razón aquí se habla de las figuras creadas por el gobierno mexicano para resolver los problemas comunes de los municipios, estas formas se han desarrollado y evolucionado históricamente, en función del poder que se les ha conferido; en el caso del municipio, es en 1983 cuando se le proporcionan mayores atribuciones, el orden jurídico-político estatal le asigna una finalidad <http://www.eumed.net/libros/2008a/357/casos%20de%20intermunicipalidad.htm>, consultado el 12 de julio de 2012.

La razón del origen de las organizaciones es facilitar la vida social, por lo cual es importante apuntar que las decisiones para lograrlo deben estar pensadas en un futuro mejor. En la actualidad hay cada vez más municipios en todo el mundo que cooperan entre ellos, teniendo como premisa fundamental satisfacer las diferentes problemáticas que enfrenta su población.

El municipio, desde su aparición formal, ha estado presente en la vida de las localidades, a pesar del auge, decadencia y desaparición de los estados. En efecto, el municipio o su equivalente, es insustituible por varias razones, una de las cuales ya fue anotada a mediados del siglo XIX por Alexis de Tocqueville (1957): “es el ámbito gubernamental que en el régimen de la democracia es el más cercano a los ciudadanos y es donde éstos aprenden a vivir sirviendo a la comunidad”.

Se considera que el poder municipal es el punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, por lo que el trabajo en los municipios debe tener entre sus objetivos consolidar la organización y la fuerza de la sociedad, para garantizar la construcción de una nueva cultura donde la fuerza principal esté en la población con formas de acción directa en el diseño de las políticas públicas.

Como se aprecia, el gobierno municipal se convierte en un ámbito más significativo que proporciona y garantiza a la comunidad, en gran parte, la satisfacción de sus necesidades. Aunque esta esfera de gobierno es, probablemente, la forma más eficaz de organizar la representación política y los servicios públicos, no obstante, existen varias situaciones en las que un municipio puede estar demasiado limitado para suministrar determinados bienes o servicios, o puede resultar mucho más eficaz para contribuir a la cobertura de los servicios de una mayor parte del país. Generalmente, en estos casos se pueden obtener beneficios mediante la cooperación con otros municipios.

Pero este tipo de asociaciones debe diseñarse y planificarse como una estrategia nacional, o al menos regional para tener éxito. Para poder entender la forma en que se puede organizar la cooperación intermunicipal con la máxima eficacia, es necesario entender, en primer lugar, por qué deberían cooperar los municipios.

ALGUNOS CRITERIOS ESENCIALES

Como resultado de cambios en el mundo,² se han desarrollado mecanismos o formas de organización, novedosos para México, pero ya maduros para Europa, enfocados a resolver las diferentes demandas que genera la población; basados en la participación conjunta de autoridades locales y el sector social, entre otros. Este fenómeno puede tener diferentes caras; llámese asociacionismo, cooperación intermunicipal o intermunicipalidad, el punto es ofrecer soluciones a problemáticas comunes. Además, estos esfuerzos deben estar guiados por una perspectiva de trabajo permanente sobre lo que se desea lograr, para alcanzar resultados efectivos.

Dichos escenarios deben estar provistos de las suficientes bases teóricas y fundamentos legales para que la colaboración se desarrolle lo mejor posible, uno de estos elementos son los ingresos con los que se cuenta, debido a que, en función de ellos se determina en gran medida la efectividad de la asociación. Además, no se debe dejar de lado los lineamientos formales para la toma de decisiones.

En lo general, dichas transformaciones han vuelto la atención al municipio como esfera de desarrollo, sin que choque o se contraponga a las políticas nacionales o estatales, se está situando una nueva tendencia donde este ámbito ya no es el simple ente que dota de servicios públicos, subordinado a otras esferas, sino se está promoviendo el ejercicio de plena autonomía. Por medio de acciones conjuntas de mayor alcance en cuanto a inversiones públicas y servicios para sectores más amplios de la población.

Puesto que en la actualidad, este ámbito se va configurando cada día como un factor de desarrollo, “...de acuerdo con esta nueva visión, los gobiernos locales han de actuar como ‘facilitadores’ de coaliciones locales de crecimiento económico en coordinación con otros actores sociales” (Nickson, 2001).

Para entender lo anterior, hay que asimilar, primero, que el desarrollo humano consiste en “el proceso mediante el que se ofrece a las personas mayores oportunidades”, como se señala en el Primer Informe sobre el Desarrollo Humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En el documento presentado en 2010, inspirado en los trabajos de Amartya Sen, definió como desarrollo humano “la expresión de la

² Sobre todo económico y social: como la conurbación, la integración regional y la globalización; esta última, responsable de la mayoría de transformaciones en casi todos los aspectos de la existencia, pues ha generado nuevas formas de interacción y recomposición humanas.

libertad de personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y creativa; equitativo del planeta que comparten” (PNUD, 2010: 2)

En este sentido, la administración local debe asumir una función de promoción y dotación del desarrollo económico y social para su población. Siguiendo esta línea, Cristina Barbosa (2000) considera que el desarrollo de un país va de la mano de la competitividad, por lo cual hay que recurrir a la acción mancomunada de los municipios.³

Razón por la cual, se enunciarán algunos criterios fundamentales para comprender las diferentes formas de participación que tiene el municipio junto con otros, partiendo de la definición de cooperación, asociacionismo y supramunicipalidad.

Se sabe que la cooperación es la primera “acción simultánea de dos o más agentes que obran juntos y producen un mismo e idéntico efecto” (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006: 396), entonces se puede afirmar que sirve para afrontar problemas comunes que comparten municipios entre sí y ésta puede ser en diferentes formas y para diferentes características de los municipios interesados.

La asociación de municipios vecinos o intermunicipalidad implica instrumentos organizativos y metodologías de gobernanza que fortalecen la capacidad técnica, financiera y profesional de las administraciones públicas municipales asociadas, permite a los municipios aumentar su capacidad de gestión para una adecuada y más eficiente atención de problemas o prestación de servicios, este mecanismo es una herramienta jurídico-administrativo, donde los participantes observan reglas claras y establecidas de participación, con lo cual adquieren derechos y obligaciones comunes y de cierta permanencia a las cuales sujetarse como en otros tipos de asociación: para beneficio mutuo.

La intermunicipalidad es una forma jurídica que permite la coordinación de actividades con una misma metodología de trabajo, con presupuestos independientes en esencia y parcialmente compartidos. Los recursos generalmente incluyen contribuciones de los miembros según los criterios definidos en los estatutos de creación, de subvenciones públicas, de las ganancias de sus bienes, de donaciones u otras.

³ Sin embargo, aquí la autora las concibe como un fenómeno resultado del desvanecimiento de las fronteras físicas y geográficas de los estados nación, con lo cual, parece proponer la formación de comunas en las cuales domina el interés social sobre el político.

Las organizaciones, basadas en esta forma de cooperación, cuentan con autoridades que la regulan, mismas que son elegidas a través de una representación de cada uno de los municipios que la componen, los periodos de duración y sus funciones.

El punto en común de estas formas de trabajo conjunto entre municipios, requiere de por lo menos algunos aspectos, entre éstos deben existir:

-Un marco jurídico claro, que regule su ejercicio y establezca las funciones de cada uno de los actores participantes, así como las normas que regirán los diferentes órganos de control, donde la principal regla sea que los municipios involucrados tengan que someterse a lo dispuesto por la organización creada por la asociación.

-Debe tomarse en cuenta las características de tamaño, volumen de recursos, las geográficas y culturales de los diferentes municipios involucrados, puesto que no pueden aplicarse en forma mecánica modelos concebidos para otras latitudes sin tomar en cuenta estas variables, por ejemplo.

FORMAS DE COOPERACIÓN ENTRE MUNICIPIOS

La razón principal para la aplicación de soluciones supramunicipales son la conurbación y la mayor demanda de servicios que a su vez son más costosos y requieren mayores inversiones públicas, y son más complejos desde el punto de vista técnico, de forma tal que los municipios no pueden satisfacerlos actuando individualmente, uno por uno.

A su vez este tipo de organizaciones de municipios, también se emplean con éxito entre los municipios rurales, donde sirven también para crear o mejorar los modestos servicios que individualmente pueden ofrecer este tipo de municipios. En estos casos, se conjugan los magros recursos existentes en el medio rural.

El nombre dado a estas organizaciones de municipios es el de supramunicipales, que puede tomar la forma de asociacionismo o intermunicipalidad, ambas implican procesos que prosperan después de la Primera Guerra Mundial principalmente en Europa, donde son práctica común, de hecho se establece en sus marcos jurídicos,⁴ y recientemente se extendieron por América Latina.

⁴ Un ejemplo es Francia, desde el 22 de marzo de 1890 con la Ley correspondiente y la unión de “syndicats” de vocación única y de vocación múltiple; la primera se crea para servicios públicos o uniones especializadas y las segundas tienen diferentes competencias, con el objetivo de fomentar el desarrollo

De este lado del mundo, la supramunicipalidad ha comenzado a desarrollarse gracias a la autonomía municipal, facultad que implica la capacidad de los municipios de autogobernarse, conseguir mayores espacios de responsabilidad y derechos que antes no tenían.

Siguiendo esta línea de exposición, a continuación se ven algunos conceptos de asociacionismo y de intermunicipalidad, así como sus diferencias.

Arn y Friederich sostienen que la asociación intermunicipal puede entenderse como "... el cumplimiento de una tarea pública municipal de manera conjunta por dos o más municipios, o bien, por un tercer agente legal, donde el cumplimiento de dicha tarea beneficia activamente a los municipios participantes..." (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006: 396).

Por un lado, la existencia de la intermunicipalidad necesita tres puntos esenciales: a) proyectos en común, b) una voluntad política en común. Los municipios miembros pueden ser dirigidos por intereses muy diferentes pero el más importante es el proyecto o la voluntad de un desarrollo común, c) una formalización de la cooperación adoptada conjuntamente es esencial.

Así, la cooperación intermunicipal es un acuerdo entre dos o más gobiernos locales para alcanzar fines comunes, proporcionar un servicio o resolver problemas conjuntos.

La intermunicipalidad se entiende como una dimensión de regionalismo en que se unen por decisión propia municipios colindantes para colaborar en la resolución de problemas comunes, es una figura asociativa que ha desarrollado fuerza en ciertas regiones europeas, norteamericanas y latinoamericanas. La consecución de los propósitos para los que una región intermunicipal colabora requiere de esfuerzos de comunicación clara que le faciliten su cometido, la imagen intermunicipal con identidad clara sería el pilar del mensaje que transmite la responsabilidad que los municipios asumen para dar respuesta a problemas que rebasan sus fronteras.

Ambos fenómenos de conurbación y desarrollo económico son resultado del proceso evolutivo de las organizaciones y del surgimiento de nuevas formas de interacción inmersas en el proceso de la globalización, proceso que no se limita a una parte de la vida en sociedad, sino que abarca todos los ámbitos.

local, sin embargo, estas formas de asociación deben contar con la aprobación de cada ayuntamiento integrante, con el propósito de establecer las reglas para su funcionamiento, pues en la Carta Europea de Autonomía local de Estrasburgo de 1985, se reconoce el derecho de asociación de las entidades municipales.

Ya expuestos ambos conceptos, se puede afirmar que para que la cooperación tenga lugar, además de la voluntad deben existir fuertes incentivos que hagan atractivo el hecho de cooperar. Olson Marcur (1965) planteó que los grupos no necesariamente se forman y actúan de manera colectiva únicamente cuando hay beneficios o intereses conjuntos. El grupo también tendría que ser pequeño para poder llegar a un acuerdo, o bien existir una cierta forma de coerción o de incentivo que hiciera que los agentes que sólo están interesados en sí mismos actuaran por un interés común. El incentivo puede ser una demanda social y política de mejores servicios públicos.

A continuación se describen algunas experiencias internacionales exitosas en el mundo para analizar posteriormente su existencia en México.

LAS ORGANIZACIONES SUPRAMUNICIPALES, PARTE INDISPENSABLE DEL PANORAMA MUNICIPAL EN ESPAÑA

La política y la administración de España estuvieron basadas en un fuerte centralismo derivado de su contexto histórico, mismo que terminó con la extinción del franquismo, lográndose la transformación del sistema a través de un proceso de rediseño de la estructura territorial gubernamental del Estado, mediante la creación de las comunidades autónomas que son una especie de gobiernos regionales coincidentes con las regiones históricas y otras regiones que se reconocieron para llegar a dividir la geografía de España en regiones de diversas extensiones territoriales. Este cambio fundamental del poder territorial también implicó la devolución de facultades al municipio, a partir de la Constitución de 1978, Vences (2004). Los constitucionalistas españoles consideran que de esta manera, se ha dado origen a una tercera vía entre federalismo y unitarismo, denominado régimen de comunidades autónomas, por lo que España ahora está compuesta por 17 comunidades autónomas, que incluyen en sus territorios a las provincias y a los municipios. A partir de esta reforma, cada una de estas comunidades tiene su propio parlamento, su gobierno y su burocracia, los cuales han recibido facultades y recursos que el gobierno nacional les ha traspasado, incluyendo atribuciones que les dan facultades para regular a los municipios.

En forma similar a Francia, que comenzó un proceso de descentralización con el triunfo de la izquierda a partir de los ochenta, España lo hizo con el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Felipe González en la presidencia del mismo.

En el caso de España, la regulación de la autonomía se fundamenta en la Constitución de 1978, en la ley 12/83 del Proceso Autonómico y en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen y Provincias, misma que enmarca la ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) (cfr. Vences, 2004).

La descentralización iniciada generó un nuevo ámbito de gobierno: las comunidades autónomas. El nuevo diseño del poder territorial del Estado español renovó el espíritu de las reivindicaciones locales en un ambiente de gran legitimidad.

Siendo así, la supramunicipalidad en España se establece de la siguiente forma:

Las entidades municipales tienen derecho, en ejercicio de competencias, de cooperar, y en el ámbito de la ley, de asociarse con otras entidades municipales para la realización de tareas de interés común. El derecho de las entidades municipales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de entidades municipales reconocidos por cada estado (...)" Carta Municipal Europea de Autonomía Local, en Vences (2004: 96).

Como puede apreciarse, la legislación española regula y fomenta la asociación entre los municipios, la cual, a su vez, los dota de las herramientas necesarias para ello, según lo establecido en el artículo 26 de la LRBRL.

Aunado a ello, es importante mencionar que el artículo 28 señala la capacidad con la que cuenta el municipio para realizar actividades complementarias, siempre y cuando sean capaces de hacerlo, además, el artículo 42 define cómo se van a constituir las organizaciones supramunicipales: en comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas instituidas por las comunidades autónomas, su composición, financiamiento, periodos de duración, etcétera.

A continuación se enunciarán, de manera general, en qué consiste cada una,

- a) Las comarcas: la razón principal por la cual se creó esta instancia, es acercarlas lo más posible a la decisión ciudadano con el objetivo de prestar más y mejores servicios, su base jurídica se encuentra en el artículo 141.3, donde se habla sobre la posibilidad de crear entes diferentes e intermedios a la provincia. Cabe destacar que sólo en Cataluña se han desarrollado bajo competencias concretas.
- b) Las mancomunidades: esta forma de organización surge como resultado de la asociación entre municipios para la prestación de servicios y obras en común, artículo 44 de la LRBRL.

Como ya se mencionó, el objeto de las mancomunidades es encargarse de los servicios, ya sea por cuenta propia, a través de la creación de un organismo autónomo o de manera indirecta.

c) Las áreas metropolitanas: la diferencia de esta entidad con la anterior radica en el tamaño de la población de los municipios, debido a que sus núcleos de habitantes los pueden vincular, razón por la cual es necesaria la planificación y coordinación conjunta.

Como se aprecia, el caso español es un ejemplo de cómo, con una legislación clara, puede ponerse en marcha un exitoso proceso de fortalecimiento local. Existen dos modalidades para la asociación; de misión única y de misión múltiple.

EN ALEMANIA

Es importante aclarar que la ley básica de Alemania es la Constitución de 1949 en la cual se basó la reunificación de principios de los noventa, con cuatro niveles: Municipio, Länder (Estado), Federación y Unión Europea.

Como en la mayoría de los países, el municipio es un ente dotado de autonomía, que tiene como encargo principal prestar servicios públicos, sin embargo, la legislación alemana establece que en caso de no poder cumplir con esta tarea pueden organizarse en mancomunidades o distritos, para resolverlos.

Los elementos con que cuentan los municipios para poder realizar tal organización son en materia: personal, financiera, organizativa, jurídica y fiscal, que les permiten tomar las decisiones más pertinentes, sin estar sujetos o depender de otro ámbito administrativo.

Lo anterior no es resultado de hechos fortuitos, sino de una larga tradición aplicada en la vida diaria debido a las diferentes limitaciones a las que se enfrentan algunos municipios y la lucha por superarlas, por esta razón, y como menciona Vences (2004) no hay municipio o ciudad que no pertenezca a una asociación supramunicipal; en general, o a varias.

En Alemania existen dos tipos de colaboración entre municipios, la organizada por derecho público, entre las que encontramos, la mancomunidad, el convenio de derecho público y la mancomunidad de trabajo municipal; y las de derecho privado como la sociedad anónima, de sociedad con responsabilidad limitada y la sociedad civil.

Las reglamentaciones o disposiciones legales que permiten la colaboración entre municipios varían dependiendo de la forma de cooperación que se trate, público o privado.

EN FRANCIA

Inicialmente, se mencionó que España y Francia compartían el mismo contexto histórico en materia administrativa: el centralismo, de hecho Francia es considerada como el Estado unitario más centralizado de Europa occidental, no obstante, es en 1958 cuando se inicia un proceso de reformas en pro de la redistribución de poder para favorecer a los gobiernos locales, mismo que se comprobó en 1982 cuando el gobierno central transformó su forma de organización en el mismo marco del Estado unitario.

La administración territorial francesa está dividida en: comunas, departamentos y regiones, cada una con autonomía y mayores atribuciones conferidas desde el centro, esta transformación también es resultado del progreso que han tenido los municipios, lo que ha generado mayores demandas institucionales y nuevas formas para satisfacerlas.

Otro aspecto de suma importancia es que las primeras regulaciones jurídicas para tratar esta materia aparecieron en el siglo XIX, en específico la ley del 18 de julio de 1837 que autoriza la creación de una instancia, denominada comisión de uniones entre distintos municipios y la ley del 22 de marzo de 1890 que permite la cooperación intermunicipal, sin embargo, hasta ese momento la participación era voluntaria.

La legislación francesa es muy clara, pues establece los tipos de organización, los requisitos de creación, las reglas del funcionamiento, la forma para hacerse de recursos, las atribuciones, entre otros aspectos.

A mediados del siglo XIX se acelera una transformación de los poderes públicos en función de abarcar mayores competencias locales, no obstante, este desarrollo no se dio de un momento a otro, puesto que, según Tocqueville consigna, este proceso tiene antecedentes en el antiguo régimen.

Otro aspecto importante en la historia de la supramunicipalidad en Francia son las regulaciones jurídicas donde se establece la forma de creación, que sigue siendo voluntaria, aunque en ciertos casos se vuelve obligatoria mediante el decreto de la

asamblea nacional, como se establece en la ley del 22 de julio de 1977 donde se le otorga el derecho de veto del municipio, la construcción y disolución de organizaciones.

Siguiendo esta línea, es hasta 1992 cuando se promueven nuevas formas de integración y cooperación, establecidas sobre todo en seis variantes (cfr. Vences, 2004).

1. Uniones de vocación única (SIVU)
2. Uniones de vocación Múltiple (SIVOM)
3. Distritos
4. Comunidades urbanas
5. Uniones mixtas
6. Uniones de nuevas aglomeraciones

A continuación se analizarán de manera general algunas de sus características más importantes.

Un aspecto común de estas formas de organización supramunicipal es que todas son de origen público, es decir, poseen la misma naturaleza jurídica, no obstante, en la marcha aparecen dificultades que hay que ir librando, dependiendo de las condiciones que se presenten.

Respecto a su creación, la ley del 2 de marzo de 1890 es la que establece las condiciones para su asociación, por ejemplo, los distritos se crean por decisión del comisionado de la república y a petición de la mayoría de los municipios afectados, con una duración perdurable o por lo menos definido ya que pueden ser disueltos a solicitud de la mitad de los consejeros municipales que representen por lo menos a la mitad de la población.

Mientras que las comunidades urbanas son producto de la iniciativa de los municipios interesados conforme a determinadas reglas, no tienen un límite de duración y pueden ser disueltas por decreto en Consejo de Ministros, donde se establecen las características de liquidación y el destino de los bienes.

Otra forma de organización es la unión (*syndicat*), cuya disolución está regulada en la ley del 5 de enero de 1985 y las condiciones bajo las cuales se realiza siempre y cuando se cuente con el consentimiento del comisionado, sin embargo, en los últimos años los municipios pueden renunciar cuando se comprometan sus intereses de forma significativa.

En lo referente a la administración, los diferentes tipos de unión cuentan con un comité integrado por consejeros de los municipios participantes, con el objetivo de

asegurar igualdad de condiciones en la representación, a diferencia del distrito cuya representación se da en función de la proporción del número de población. Además de contar con organismos consultivos con los que trabajan conjuntamente.

Respecto a las atribuciones y al financiamiento, es necesario mencionar que las uniones de vocación múltiple ejercen diferentes tareas de manera libre, mientras que las competencias de las comunidades son meras transferencias de los municipios sobre todo en materia de urbanización pero que se pueden ampliar o reducir.

Obviamente, para la puesta en marcha de dichas funciones es necesario contar con recursos, en el caso de las uniones provienen, sobre todo, de las contribuciones que cada municipio proporciona, siguiendo a Vences (2004), el comité de dicho organismo puede sustituir dicha contribución por impuestos directos locales.

En lo que se refiere a los distritos, éstos obtienen ingresos a partir de servicios prestados mientras que las comunidades lo hacen de recursos de cuatro fuentes distintas.

Una vez analizada la situación francesa, se puede decir que su proceso de descentralización ha permitido a su administración pública acercarse más a los ciudadanos y, sobre todo, ofrecer servicios públicos que requieren infraestructuras muy complejas y costosas (trenes, complejos deportivos, operaciones para la regeneración de barrios deprimidos, etc.), y resolver sus demandas. Estas uniones han venido modificando la concepción del poder central que ha dejado de ser el único de gran relevancia.

EN ARGENTINA

Ya se había mencionado que el proceso de creación de organizaciones supramunicipales en América es joven, en los países de América Latina tampoco ha tenido avances importantes y su expansión no ha sido suficiente para resolver las dificultades que van surgiendo en el contexto nacional.

En Argentina, para 2002 “...existían 52 entidades intermunicipales, 40 de las cuales se celebraban entre gobiernos locales de una misma provincia y 12 integrados por gobiernos locales de distintas provincias” (Cravacuore y Clemente, 2006: 7).

Más adelante, entre 2005 y 2006 ya se contaba con 76 organismos intermunicipales, que integraban a 770 gobiernos locales de 22 provincias, siendo 11 interprovinciales y 5 incluían a gobiernos locales argentinos y chilenos.

Este aumento en el desarrollo de las actividades supramunicipales se dio después de la crisis económica de 2001. Y dicho tipo de asociación se presenta en cuatro sentidos principales: a) por áreas significativas, donde se integran los gobiernos locales que forman una región productiva o cuenca hidrológica; b) por áreas de gestión o servicios públicos, c) por problemas comunes, d) por proyectos comunes. Un área en la que parece haber mayores posibilidades de articulación es lo social (cfr. Vences, 2004).

La organización supramunicipal en Argentina tampoco está presente en los marcos jurídicos locales, aunque en la legislación de algunas de sus provincias, a pesar de ello, los instrumentos que ahí se mencionan parecen ser suficientes para regularla, sin embargo, Marchiaro (2006) considera que a nivel teórico si habrá de realizar ajustes que se crearán desde lo empírico.

De igual manera, el apoyo por parte de otras esferas de gobierno se ve limitado, razón por la cual para las formas de asociativismo han tenido que recurrir a otras formas de financiamiento a través de diferentes programas e instituciones y una mínima parte con recursos propios.

Asimismo, Cravacuore y Clemente (2006) considera algunas dificultades que caracterizan el funcionamiento entre los municipios, a continuación se mencionan sólo algunos:

-La asociación entre política y territorio, dado que la gestión local toma referencia en los límites estrictos del territorio delegado para su administración, sin tomar en cuenta la influencia de las políticas públicas en escalas jurisdiccionales mayores.

-La reproducción de patrones políticos, donde los gobiernos locales de los municipios de mayor tamaño ejercen tutoría sobre los de menor tamaño.

-La falta de sostenimiento presupuestario de las iniciativas en el mediano y largo plazo.

-La debilidad de la planificación de los entes municipales.

Así pues, quedan asuntos por resolver para lograr que Argentina cuente con las condiciones para el mejor desarrollo de estas formas de cooperación y disponer así de instrumentos político-administrativo que ayuden al desarrollo regional.

SITUACIÓN EN MÉXICO

Históricamente, el municipio en México, a partir de su independencia, se ha desarrollado a la sombra de la federación y de los estados; generalmente su proceso ha estado sujeto a intereses políticos y compromisos adquiridos, por lo que ha limitado su acción a decisiones que provienen desde el centro, de manera jerárquica, buscando mejores y más espacios para expresar la libertad que en la Constitución de 1917 le fue conferida.

En el siguiente fragmento, de acuerdo con el *Diario Oficial de la Federación* (1999) se aprecian las prerrogativas que adquieren los municipios con la reforma al artículo 115 realizadas en 1983.

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa... y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.⁸

En la fracción III, inciso I, segundo párrafo se habla de la posibilidad que tienen los municipios para colaborar juntos ante problemas comunes.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

En algunos municipios, las organizaciones supramunicipales ayudarían junto con otras instituciones a superar sus rezagos, puesto que en la ley vigente sólo se menciona la coordinación entre autoridades mas no con otros organismos y bajo ciertos lineamientos para consolidarlo, como se aprecia en la siguiente fracción:

⁸ Este párrafo fue reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999 para dotar al municipio de mayores facultades.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983).

En este caso, bajo la figura de la supramunicipalidad podrían resolverse problemas de fondo y de gran escala.

No obstante, a esta serie de avances logrados, es importante mencionar que el momento histórico en que fueron estipulados no se consideraron las debilidades administrativas, técnicas e incluso humanas para asumir las nuevas responsabilidades, que contradictoriamente se han convertido en algunos casos en limitaciones.

A pesar de este panorama, en los últimos tiempos el municipio mexicano ha comenzado a desarrollar nuevas formas para resolver las problemáticas comunes y

...se pueden plantear dos formas de colaboración de los municipios entre sí, para enfrentar los problemas cuando rebasen los límites territoriales municipales. Puede ser mediante la creación de entidades, instituciones o dependencias concebidas ex profeso. Tal es el caso de las entidades supramunicipales, dotadas de base jurídica propia para su integración y funcionamiento, que se constituirían en un nivel supramunicipal, del cual se han desarrollado muchas variantes en otros países, posibilidad que está claramente prohibida por el artículo 115 constitucional (Ruiz, 1993: 54)

Además de esta serie de limitaciones y vacíos con que cuenta la ley, también hay que agregar que existe confusión de términos –al menos en nuestro país– entre asociación e intermunicipalidad, a continuación se desarrolla el segundo concepto que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), lo define como “...la unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos, para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones...”.

Es importante destacar, que la SEDESOL considera que la intermunicipalidad es una opción que se puede tomar o no, empero, si decide integrarse la colaboración conjunta es imperativa la necesidad de establecer normas claras entre los participantes para regularla. No obstante, también se da por hecho que este mecanismo de asociación

sólo se da por tiempos y para problemas específicos; es decir, tiene fecha de caducidad y una vez resuelto el problema la asociación desaparece.

A pesar de esto, algunos municipios han comenzado a trabajar bajo este enfoque, razón por la cual más adelante se mencionarán algunas experiencias exitosas en nuestro país y cómo éstas comienzan a ser prueba de que el municipio, empleando los instrumentos adecuados, es el lugar idóneo para incentivar el progreso social.

EXPERIENCIAS EXCEPCIONALES EN MÉXICO

Al interior de la República mexicana, la integración por el fortalecimiento de regiones, microrregiones o intermunicipales ha presentado experiencias en los estados de Jalisco, Nayarit, Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Michoacán, Oaxaca. Pero todos éstos se han desarrollado al iniciar el presente siglo y la mayor incidencia fue de 2003 a la fecha.

Específicamente en Michoacán en 2003 con la intermunicipalidad de Tierra Caliente, con los municipios de Tiquicheo, Tzitzio, Carácuaro y Nocupétaro. Para dar solución a los temas de los residuos sólidos y el mejoramiento de la captación de los recursos propios.

La experiencia de intermunicipalidad del bajo Balsas, con los municipios michoacanos de La Huacana, Arteaga, Múgica y Churumuco, y con el municipio de Coahuayutla, en el estado de Guerrero, constituye una experiencia interesante en torno a la posibilidad de la atención integral a la grave crisis pesquera de la Presa del Infiernillo. Este proyecto de desarrollo integral y sustentable, incluso tiene posibilidades de canalizar recursos federales para el desarrollo regional-nacional en 2006.

En Tamaulipas, Misael Esparza apunta que las acciones de intermunicipalidad en 2004, se aprecian en municipios como Tula, Jaumave, Palmillas, Bustamante y Miquihuana. Éstos se unieron en un proyecto de crecimiento conjunto que busca diversificar las acciones productivas mediante el impulso al ecoturismo. En estas acciones tomó parte un equipo multidisciplinario de 10 dependencias de la Universidad Autónoma de Tamaulipas y un equipo de 27 investigadores expertos en 16 disciplinas que habrán de aportar su mejor esfuerzo para la integración de este diagnóstico.

En Vallarta y Bahía de Banderas, con la voluntad de las autoridades municipales y la decidida participación del gobierno federal a través de SEDESOL, se dan pasos firmes

hacia la integración de estos municipios, lo que sería la primera en constituirse con municipios de dos estados distintos a nivel nacional (Jalisco y Nayarit).

Sin embargo, este panorama no se vislumbra de forma general en la República mexicana a continuación se presentan algunos de los elementos que han limitado estas formas de colaboración y cooperación supramunicipal.

OBSTÁCULOS PARA ESTABLECER ALGUNAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Algunos problemas evidentes a la hora de coordinar el trabajo entre municipios, son:

-La falta de una legislación establecida que permita la posibilidad de la cooperación entre jurisdicciones, donde se establezcan reglas para hacerla posible.

-La falta de voluntad política que permita esta colaboración, no basada en tintes ni preferencias partidistas.

-La nula participación de la sociedad civil, que es la destinataria de los beneficios que se generan con la puesta en marcha de acciones de sus gobiernos.

-El desconocimiento del tema, por parte de la sociedad, de tal forma que por ahora no se puede convertir en una social ni de las organizaciones sociales.

Por esta razón debe entenderse que la cooperación intermunicipal puede ayudar a los municipios a obtener beneficios económicos derivados de economías de escala, tecnologías y equipamiento que de otro modo ellos solos no podrían financiar, además de eliminar esfuerzos duplicados y lograr importantes ahorros en costos. En particular, se podría ayudar a municipios rurales que carecen de recursos y experiencia suficiente para proporcionar servicios públicos adecuados.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido constatar, el desarrollo del municipio en México siempre ha atravesado por una gran sujeción o abandono de parte de los gobiernos federal y estatal sujeto a cuestiones políticas, siendo así, es necesario redirigir su rumbo enfocado ahora a impulsar la colaboración y participación conjunta, estable y a largo plazo; es decir, que vaya más allá de un periodo de gobierno y de la filiación partidista, pero sobre todo, hacia un desenvolvimiento propio y genuino.

Es necesaria la existencia de un marco jurídico, donde se establezcan los tipos de cooperación que pueden construirse, sus características, las reglas y hasta las posibles sanciones que pudieran adquirir la (s) parte(s) que no cumplieran con los lineamientos establecidos, todo esto con el objetivo principal de concretar y resolver las demandas para las que fueron creados dichos mecanismos.

En este sentido, Carrera (2005) afirma que

además de las variables jurídico-institucionales que den permanencia a la intermunicipalización, también resultaría de gran utilidad que cada gobierno estatal contara con un sistema de información confiable y actualizado con datos socioeconómicos y demográficos de sus municipios con el fin de ofrecerles una base sólida para el diseño de sus proyectos intermunicipales.

Otro aspecto en el que debe ahondarse, es la formación del personal directivo y de mandos medios, para que ejerza su papel y pueda cumplirlo íntegramente; es decir, como aquel capaz de vincular las necesidades de la población y el gobierno, con el propósito de generar un mayor acercamiento y relación con los ciudadanos, por lo tanto, capaz de promover y desarrollar proyectos innovadores en forma planificada para implementar los proyectos durante el tiempo requerido, sin abandonarlos con los cambios trianuales de los ayuntamientos.

Es necesaria la participación de la sociedad en esta nueva forma de colaboración y en cualquiera de sus modalidades –individual o colectiva– pues será ésta la principal beneficiada de los resultados obtenidos con la organización supramunicipal.

Una imagen fuerte cuyos valores sean compartidos por los ciudadanos participantes demanda fuerza integrativa de sus voluntades políticas, económicas y sociales. Esto crea gobiernos modernos, flexibles e incluyentes ante el ciudadano y mantiene la confianza de la mayoría de los grupos de interés de la sociedad.

La gestión moderna de la administración pública que incluya elementos de participación, solidaria que sea compartida por la sociedad además de incluir innovaciones administrativas encaminadas a solucionar problemas que un municipio por sí solo no podría resolver. Asimismo, se trata de una nueva modalidad en México de la gestión pública local que es factible sólo después de entrar en vigor las transformaciones políticas institucionales que proveen al municipio de una mayor autonomía. También debe señalarse que la intermunicipalidad puede ser una

variable independiente orientada a apoyar y consolidar la descentralización política fortaleciendo la administración pública local.

Se puede afirmar que el concepto de desarrollo institucional, como aquí se ha descrito, es un referente adecuado para evaluar los progresos del municipio en el fortalecimiento de sus capacidades para asumir las funciones que la descentralización le delega. No se trata de una movilización de grandes recursos o de la instalación de oficinas flamantes, es algo más complejo: se trata de mover voluntades y despertar conciencias, de lograr instituciones intensas y extensas para que los actores sociales y políticos reconozcan en el municipio no el apéndice o instrumento ejecutor de los mandatos estatales y federales, sino la base política, la institución fundamental de gobierno y, por lo tanto, la base para la gestión del desarrollo social. Desde este punto de vista, el fortalecimiento de la capacidad institucional del municipio tiene que medirse por el cambio en el marco jurídico y en la gestión o forma de implantación de las leyes y reglamentos que de ella emanen. La capacidad técnica y la calidad de la información e infraestructura tecnológica de la gestión municipal son ingredientes importantes en el proceso de crear confianza y credibilidad en la ciudadanía, para, de esa manera, lograr su aceptación, no como algo obligatorio o impuesto, sino como un referente natural en el quehacer cotidiano para el mejoramiento y bienestar social; el objetivo es llegar a la etapa de consolidación del desarrollo institucional del municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbosa, María Cristina y Salinas (2000) *Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza*, Memorias CLAD.
- Carrera, Ady, (2005), *Intermunicipalización en México, una estrategia para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales más equilibradas*, Memorias CLAD.
- Cravacuore, Daniel y Clemente A. (2006) *El proceso reciente de asociativismo municipal en Argentina*, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.
- Marchiaro, Enrique José (2006). *El derecho municipal como derecho posmoderno*. Buenos Aires, Ediar.
- Nickson Andrew, R, (2001) *Where is going local government in Latin America? A Comparative perspective*, International Centre for Local Democracy Working.

Olson, Marcur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010).

Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Rodolfo Tuirán Gutierrez, (2006), “La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar” en *Gestión y Política Pública*, vol. xv, núm 2, II semestre, México, CIDE.

Ruiz Alanís, Leobardo (1993), “Las relaciones intergubernamentales en México”, en Eduardo Sandoval *et al*, (coord.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, UAEM-GEM-CIDE.

Vences Vázquez, Carlos Alberto (2004), *La organización supramunicipal como solución en la prestación de servicios públicos*. UAEM, Toluca, México.

LEYES, REGLAMENTOS Y DOCUMENTOS

Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999.

Ley de Bases Reguladora del Régimen Local, Ley7/1985 del 2 de abril, *Boletín Oficial del Estado* (España).

Desarrollo municipal. Una visión contemporánea de Alejandro Aguilar-Miranda, Antonio Inoue-Cervantes, Karina Rebeca Ramírez-González (coordinadores), se terminó de imprimir en febrero de 2015, en los talleres de CIGOME S.A. de C.V. La edición consta de 500 ejemplares.

