



Reflexiones previas a la Planeación Municipal

Por Dr. Juan Manuel Rodríguez Valadez¹
Dr. Rafael Rodríguez Rodríguez²
Dr. Juan Manuel Reyes Cardona³
C a Dra. Viridiana Reyna de Luna⁴

Introducción

Para abordar el tema de la Planeación Municipal, es necesario presentar un balance de las transformaciones que el municipio mexicano ha experimentado como instancia de gobierno en el siglo XX y XXI. Se enfatizan las competencias recibidas a partir de las reformas en 1983 y 1999, y subsecuentes.

Así mismo, habrá que abordar la potencialidad del municipio como promotor del desarrollo, y no sólo como prestador de servicios; constituyendo una de las paradojas

¹ Integrante del Cuerpo Académico en construcción, denominado *Ciudadanía, Desarrollo Humano e Instituciones Jurídicas*. **Doctor en Administración Pública** por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado, campus Zacatecas; **Maestro en Docencia e Investigaciones Jurídicas** y **Licenciado en Derecho**, ambas por la Universidad Autónoma de Zacatecas. **Diplomado en Derecho Municipal** por la Universidad Cuauhtémoc, campus Guadalajara. Decano en la materia de Derecho Constitucional, y actualmente Defensor Universitario-UAZ.

² Integrante del Cuerpo Académico en construcción, denominado *Ciudadanía, Desarrollo Humano e Instituciones Jurídicas*. **Doctor en Derechos Fundamentales** por la Universidad Autónoma de Madrid, España; **Maestro en Docencia e Investigaciones Jurídicas** por la Universidad Autónoma de Zacatecas y **Licenciado en Derecho**, por la Universidad Autónoma de Coahuila unidad Torreón. Abogado litigante.

³ Integrante del Cuerpo Académico en construcción, denominado *Ciudadanía, Desarrollo Humano e Instituciones Jurídicas*. Doctor en Administración Pública por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado, campus Zacatecas; Maestro en Docencia e Investigaciones Jurídicas y Licenciado en Derecho, ambas por las Universidad Autónoma de Zacatecas. Abogado litigante.

⁴ Integrante del Cuerpo Académico en construcción, denominado *Ciudadanía, Desarrollo Humano e Instituciones Jurídicas*. **Candidata a Doctora en Ciencias de la Educación** por la Universidad Autónoma de Coahuila; **Maestra en Docencia e Investigaciones Jurídicas** y **Licenciada en Derecho**, ambas por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Abogada litigante.

municipales, pues tienen muy pocas posibilidades de promover lo primero, y muy deficientemente prestan los segundos.

Hay que reconocer, sin embargo, que en muy pocos se han fomentado prácticas innovadoras: *el reconocimiento de la heterogeneidad municipal y la necesidad diferenciada de nuevas competencias en materia fiscal o educativa; el reconocimiento de los usos y costumbres en los municipios indígenas, pero también la discusión de sus alcances; la urgencia de fomentar el fortalecimiento de capacidades en materia de procedimientos administrativos, en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) y de gobierno electrónico (e-gobierno).*

Pero centralmente, se debe debatir el papel que hoy se asigna al municipio mexicano en el desarrollo de la sociedad como análisis impostergable de los retos del municipio mexicano.

Veamos el alcance de las reformas municipales, como un rasgo característico de la estructura de gobierno de nuestro país, que desde hace casi dos siglos, es *el dilema no resuelto entre centralismo y federalismo.*

Un momento importante de esta historia sin fin, ocurrió durante los últimos años de la década del setenta y primeros de los ochenta del siglo XX, cuando algunos de los partidos políticos, varias de las entonces escasas organizaciones ciudadanas, grupos de intelectuales y profesionistas de áreas como la sociología, ciencias políticas, economía y planificación del territorio, entre otros, impulsaron desde diversos foros un proceso de descentralización de competencias de gobierno desde el nivel federal al municipal, con el propósito de democratizar el ejercicio del poder.

Así, en 1982 al crearse el **Sistema Nacional de Planeación Democrática**, surgieron el **Plan Nacional de Desarrollo** y una cauda de programas sectoriales y regionales que incluyeron la planeación territorial y urbana, así como su correspondiente reproducción en el nivel estatal⁵. Tras intensos debates políticos, la culminación de esta fase fue la aprobación en 1983 de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en diciembre de 1999, se produjo una nueva reforma del mencionado artículo, la fracción III establece que:

“Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia, d) Mercados y centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, parques y Jardines, h) Seguridad pública y tránsito, i) Los demás que las legislaturas locales determinen

⁵ Véase GARZA, Gustavo (Comp.) *Una década de planeación urbano regional en México, 1978-1988*. Editado por El Colegio de México. México, 1989.

según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”. Adicionalmente, señala que “Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.⁶

Considerando que la ampliación en las funciones requiere de mayores recursos financieros, la fracción IV del mismo artículo 115 establece que:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones, b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”.⁷

En materia de regulación territorial, la fracción V del multicitado artículo señala que:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológica”.⁸

En el ámbito de la conurbación desde 1976, la reforma a la fracción VI del artículo 115 determinó que:

“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

⁶ Véase Congreso de la Unión Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Sitio web: En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

⁷ Ídem.

⁸ Ibíd.

de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”⁹.

Al comparar la situación actual con la condición previa, el municipio avanzó con la reforma en tres aspectos:

- 1). Adquiriendo mayores competencias en materia de los servicios públicos;
- 2). En el tipo y monto de los recursos para sustentar sus actividades; y
- 3). En las facultades para regular los asentamientos humanos.

La reforma de 1999 ocurrió en un contexto económico concreto: *la recurrente presencia de profundas crisis, México inició una apertura caracterizada por pequeñas tasas de crecimiento del PIB, pauperización del empleo, deterioro del salario real e incremento en la desigualdad del ingreso, que se ha prolongado por décadas.*

Situación que generó malestar entre la población e influyó en paulatino incremento de la alternancia en estados y municipios, hasta que el partido del Presidente perdió por primera vez la mayoría en la cámara de diputados en 1997, el triunfo del Partido Acción Nacional en la elección Presidencial del 2000, el fortalecimiento de las Asociaciones de Municipios impulsadas por los partidos políticos (*Asociación de Municipios de México, A. C. -AMMAC*), *Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC)* y *Federación Nacional de Municipios de México, A. C. (FENAMM)*¹⁰ y el surgimiento de la *Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)* en 2001. Otro rasgo fue "*la judicialización de la política*", como se denominó al creciente número de controversias sobre competencias entre los tres niveles de gobierno que han requerido la intervención del poder judicial.

En el terreno social nuestro país ha tenido un lento pero continuo deterioro de la gobernabilidad, acelerado en las últimas dos décadas, cuya expresión se percibe en cinco rasgos:

- I).** Un fortalecimiento de la capacidad popular para resistir a la autoridad desobedeciendo o boicoteando sus mandatos.
- II).** El progresivo deterioro del Estado de derecho ante la sistemática violación de sus instrumentos vinculantes en diversos ámbitos de la vida cotidiana, los procesos penales y los asuntos mercantiles.
- III).** La cotidianidad de la violencia en barrios, ciudades y zonas del

⁹ Véase <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-quinto/>

¹⁰ Las asociaciones partidistas son extensiones de los partidos políticos, es decir, que cada uno de estos organismos políticos (con fuerza significativa) promueve su asociación de municipios. Es el caso de la *Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)*, creada a instancias del PRI; la *Asociación de Autoridades Locales de México (ALMMAC)*, del PRD; la *Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC)*, procedente del PAN; y la *Asociación de Municipios de México (AMMAC)*, con presencia de ayuntamientos de diferentes partidos entre los que destaca el PAN. Véase a RETA MARTÍNEZ, Carlos (coord.) *Municipalistas y Municipalismo en México*. INAP. México, 2018. P. 521

país, aparejada al incremento en la impunidad de los hechos delictivos, especialmente los vinculados al narcotráfico.

IV). La escasa confianza de la población en los gobernantes, legisladores y miembros del poder judicial, a los que observa como corruptos, excesivamente bien pagados, frecuentemente involucrados con el crimen organizado e ineficiente en su trabajo.

V). La aparición y consolidación de espacios de extraterritorialidad, motivados por movimientos sociales y por la delincuencia en donde no operan las instituciones formales, ni las leyes.

Cuatro años después de la reforma de 1999, un estudio de Guillén y Ziccardi¹¹, mostró que aún permanecían pendientes aspectos. Se llegó a la conclusión que en algunas entidades federativas, diversas competencias no fueron trasladadas al municipio, o esto ocurrió parcialmente. En síntesis, se reformaron Constituciones y leyes locales, en dos aspectos: **Primero**, *en reconocer la capacidad de asociación entre municipios para la prestación de los servicios públicos*. **Segundo**, *en el fortalecimiento de la hacienda municipal en el uso de sus recursos*.

En el campo de las instituciones, la Asociación Civil denominada Centro Heriberto Jara, conocida también como *Centro de Servicios Municipales (CESEM)*,¹² creada hace más de veinte años, es uno de los organismos pioneros en el trabajo con gobiernos locales, lapso en el cual, "(...) *ha desarrollado una línea de capacitación para promotores municipalistas, ha publicado manuales de formación municipal y actualmente desarrolla diversos programas de democratización de la vida local en municipios mexicanos*".

En 2002 el gobierno federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), como dependencia de la Secretaría de Gobernación con el propósito de "*formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal*"¹³. Su presencia en la vida municipal se refleja en cursos de capacitación para funcionarios públicos locales, publicaciones en línea concursos, bancos de datos, formatos de solicitudes, guías de trámites diversos,¹⁴ entre otros servicios. Empero, ambos organismos del gobierno federal no viven hoy su mejor momento. Indudablemente la actividad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹⁵ representa un valioso aporte al estudio de los municipios. Su información a este nivel de gobierno incluye censos de población, económicos, de gobierno y agropecuarios; encuestas

¹¹ GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (Coords.) "Introducción: parámetros de la reforma municipal en México". En: *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República*. Ed. UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México, 2004. pp. 32-33

¹² RETA MARTÍNEZ, Carlos (coord.) *Municipalistas y Municipalismo* Op. Cit. Además, ver: <http://www.cesem.org.mx/>

¹³ Diario Oficial de la Federación. *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. Publicado el 30 de julio de 2002. En: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=07 &day=30>

¹⁴ Ver: <http://www.inafed.gob.mx/>

¹⁵ Ver: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

en hogares, establecimientos y a gobiernos. Un interesante catálogo de aproximadamente 4 mil casos de prácticas municipales, que se puede consultar por año, tema, partido gobernante, entidad federativa y tamaño de municipio, con una afluencia constante de aproximadamente 400 postulaciones por año, ha sido construido a lo largo de la última década en el *Premio Gobierno y Gestión Local* dirigido a: (...) *al reconocimiento de programas y políticas gubernamentales locales que en el transcurso de por lo menos un año, muestren un impacto positivo y sobresaliente en su diseño e implementación*".¹⁶

Entre los temas de esta iniciativa promovida por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se encuentran experiencias de estrategias para el mejoramiento de los servicios, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión municipal, la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, la seguridad pública, desarrollo económico, la gestión de recursos humanos, educación, infraestructura municipal, mejorar el desempeño, mejorar la regulación gubernamental, modernización administrativa y financiera, fortalecer las funciones de dirección, participación ciudadana, planeación urbana y política social, entre otros..¹⁷

En la última década, quizás al influjo de los postulados de la sociedad del conocimiento, surgieron agrupaciones de investigadores especializados en estudios municipales. Un ejemplo representativo es la *Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.*¹⁸ Este organismo al que se accede tras una evaluación curricular, realizó su VII Congreso en el año 2011. Ha publicado al menos una decena de libros bajo diferentes esquemas de coedición y sus miembros han participado en eventos organizados por universidades y otras asociaciones similares.¹⁹

Las agrupaciones de municipios en México, tuvieron un destacado papel en la reforma a la *Ley de Coordinación Fiscal de 1998* que dio origen a los *Fondos de Aportaciones Federales conocidos como ramo 33*, que se compuso por ocho Fondos [*Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)*, *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)*, *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)*, *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*, *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)*, *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)* y *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)*]²⁰ cuyo presupuesto

¹⁶ Ver <http://premiomunicipal.org.mx/p2011/>

¹⁷ CABRERO MENDOZA, Enrique y PEÑA AHUMADA, José A. (2009b). "Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México". En: Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez, Ernesto (Coords.) *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. Ed. El Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México. También en: <http://premiomunicipal.org.mx/p2011/publicaciones>.

¹⁸ Ver <http://www.iglom.org.mx/Consultado>

¹⁹ Ver <http://www.facebook.com/pages/IGLOM-Red-de-Investigadores-en-Gobiernos-Locales-Mexicanos-AC/16069597212> Consultado mayo 2 de 2012.

²⁰ Ver http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227119&fecha=28/12/2011&print=true Consultado mayo 2 de 2012.

equivale a 13% del gasto neto total considerado para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2012.

El trabajo de investigadores en universidades empezó a revelar aspectos poco documentados de la vida municipal. Enrique Cabrero cuantificando un fenómeno del que se tenían indicios: en *los municipios metropolitanos el total de los titulares en cuatro áreas financieras* (tesorero, oficial mayor, responsable de planeación y responsable de evaluación) tienen estudios universitarios; este porcentaje desciende paulatinamente en los municipios urbanos de tamaño medio, en los municipios urbanos pequeños y en los semirurales, hasta llegar a niveles menores a 20% en tesoreros y oficiales mayores en los municipios rurales²¹. Otro es el estudio de García del Castillo²², que da cuenta de un lento, pero paulatino crecimiento en el nivel educativo de los alcaldes, incluso en municipios rurales, pero especialmente en los urbanos. Uno más, es el libro "*los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*"²³ que explora temas como la administración pública, las finanzas, los servicios públicos, la seguridad ciudadana, la transparencia, la participación ciudadana o las TIC's, partir de las bases de datos elaboradas por el INEGI. Probablemente el CIDE es hoy la institución educativa con la línea editorial más amplia y actualizada de estudios en materia municipal en México.

En suma, es evidente el notable crecimiento que la presencia de los gobiernos locales ha alcanzado en la vida nacional de México en los últimos veinticinco años. Ante ese hecho, urge definir el papel de una institución que agrupa 2,458 casos diferentes entre sí.

En México es recurrente el debate sobre las funciones específicas que deben asignarse al gobierno local. *Entre el fin de la década de los setenta y el inicio de los ochenta del siglo XX, este asunto ocupó un destacado lugar en la agenda pública, hasta desembocar en una reforma constitucional en 1983*. Los aspectos no resueltos le instalaron nuevamente en la palestra en 1999 hasta arribar a otra reforma constitucional. Empero, a pesar de reiteradas solicitudes, las facultades de los gobiernos municipales, la duración de los presidentes Municipales y su reelección no fueron incluidas, sino hasta el 2014.²⁴

²¹ CABRERO MENDOZA, Enrique. "*Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades*". En <http://premiomunicipal.org//p2009/docs/capitulo%20finanzas>.

²² GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. "*La profesionalización en México: el caso de los gobiernos Locales*". En: MERINO, Mauricio (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Banco Mundial-Secretaría de Desarrollo Social, México, 2006.

²³ CABRERO, Enrique y ARELLANO, David (Coords.) "*Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*". Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 2011.

²⁴ Entre los temas relevantes se encuentran el derecho de los ciudadanos a registrarse como candidatos a todos los cargos de elección popular (art.35 fracc.11), su derecho a iniciar leyes o decretos (art. 71 fracc. IV) las licencias al presidente de la República y la designación de sustituto (art. 73v fracc X XV). Ver: http://www.google.com/search?q=reformaarticulo35constitucional&hl=es&Submit+now.x=15&Submit+now.y=10#hl=es&sugexp=frgbl&gs_nf=1&pq=reforma%20articulo%2071%20constitucional&cp=54&gs_id=2b&xhr=t&q=reforma+articulo+71+constitucional+5+noviembre+de+2011&pf=p&sclicent=psyab&oq=reforma+articulo+71+constitucional+S+noviembre+de+2011&aq=&aqi=&aqi=&gs_I=&pbx=1&bav=on.2,o.r.r_gc.r_pw.r_qf,.cf.os b&fp=82d bf08775e8d 1cB& biw=1 280&bih=515

La discusión constreñida al ámbito del poder ejecutivo y legislativo, donde los actores son los partidos políticos, que enfocan el tema desde su perspectiva, privilegiando sus intereses, pero dejando de lado las necesidades de otros actores sociales y especialmente de la ciudadanía.²⁵

Una sugerente e incipiente perspectiva, era definir el papel que puede jugar el municipio en la revisión entre el enfoque de las Políticas de Desarrollo Nacional (DEN) contrastado con el de las Políticas de Desarrollo Local (DEL):

"(...) Los actores de localización, los bienes y servicios públicos locales, la participación activa de diversos agentes privados y el enroque multidisciplinario de las teorías de DEL pueden servir para dilucidar cuáles son los objetivos necesarios y los roles de los agentes en los procesos de descentralización y desarrollo económico local de los países en desarrollo".²⁶

A partir de la idea de que el enfoque DEL es una herramienta teórica adecuada en la búsqueda del rol más adecuado para los gobiernos locales, es prudente tener en cuenta que, durante el último medio siglo, el estudio comparativo de las instituciones de los gobiernos locales se ha enfocado en los arreglos institucionales de los sistemas de los diferentes Estados-nación, especialmente en comprender el alcance de los sistemas de gobiernos locales y que sus clasificaciones mezclan detalles constitucionales e institucionales, produciendo estudios ricos en el estudio de la diversidad característica de las democracias maduras, pero han resultado insuficientes en algunos países de Asia, África y América Latina que enfrentan retos como la gran magnitud de sus procesos de urbanización y la falta de consolidación de prácticas democráticas.²⁷

Por lo tanto, el punto de partida no debe ser la forma de gobierno local, su expresión constitucional o institucional, sino su papel social, distinguiendo cuatro funciones que desempeñan los sistemas de gobierno local:

1). **Proporcionar identidad.** *Esta función, que constituye una fuente de orgullo, al poder mostrar el lugar en que se nació y se vive, como un referente ante otras, adquiere mayor relevancia en comunidades viejas, dotadas de una gran tradición, particularmente cuando poseen una lengua o cultura distintiva, que llega a convertirse en identidad política.*

2). **Garantizar el desarrollo económico y su aplicación requiere disponer de competencias en**

²⁵ AGUILAR, Luis. 'El aparte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza'. En Revista del CLA. Reforma y Democracia No. 39. Caracas. <http://www.claud.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-cladreformademocraciarticulos>.

²⁶ TELLO, Mario "Del desarrollo económico local al desarrollo local: aspectos teóricos". En: Revista CEPAL No.102., diciembre. Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2010. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/41912/RVE102Tello.pdf>

²⁷ STOKER, Gerry (2010). "The Comparative Study of Local Governance: Towards a Global Approach". En: Revista Política y Sociedad, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 207-218. Universidad Complutense de Madrid, Madrid. En: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/POSO101033/showToc>

ordenamiento territorial, regulación de la vivienda, en desarrollo industrial y comercial, como promotor del desarrollo económico y explotando las ventajas de los factores de localización, además de las conocidas tareas como proporcionar los servicios básicos de agua, alcantarillado, alumbrado público o la regulación del transporte. En algunos casos, se incursiona en la construcción de carreteras y el desarrollo del capital humano, proporcionando educación, formación y capacitación de la mano de obra.

3). **Provisión de bienestar y redistribución.** *Ella agrupa las tareas de seguridad pública, algunos ingresos de apoyo a la población y otras actividades para satisfacer necesidades básicas, pero pueden incluir una gama más amplia de servicios vinculados a la educación superior y bienes de consumo colectivo.*

4). **Función social del gobierno local,** *es la gobernanza comunitaria, referida a sistemas de gobierno locales que van más allá del bienestar, la prestación de servicios y el apoyo al desarrollo económico, encaminando su actuación al desarrollo de un amplio papel de coordinación con los ciudadanos en el apoyo al cambio y desarrollo del estilo de vida.*

El Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas, se han pronunciado *en el sentido de otorgar mayores competencias y recursos a los gobiernos locales, por considerarlos una instancia capaz de encabezar el bienestar de la población.*

El municipio mexicano *debe ser capaz de proporcionar identidad a sus ciudadanos. Debe detentar recursos y competencias suficientes como para diseñar y aplicar políticas tendientes a garantizar el desarrollo económico. Asimismo, debe asumir el bienestar de su población, apoyado en una visión redistributiva de la riqueza generada. Para cumplir cabalmente las funciones, es indispensable basar la gestión pública en la noción de gobernanza.*

Por otro lado, los ayuntamientos enfrentan problemas de diversa índole que les impide ser facilitadores o actores clave en el desarrollo local. Sin embargo, cualquier propuesta teórica, de política pública o económica coincide en que un ayuntamiento sólido es indispensable para coordinar el progreso de su territorio. De tal modo que los desfases y contradicciones surgen porque se intenta fortalecer al ayuntamiento como un promotor o facilitador del desarrollo local, pero al final este cometido no se logra a satisfacción. De tal modo, y parafraseando a Cabrero, *las reformas constitucionales fallan en la práctica tanto cuando se han formulado de manera lenta, como cuando han querido avanzar de forma vertiginosa, debido a la complejidad que hay en los municipios mexicanos.*²⁸

En consecuencia, en los problemas y discusiones sobre un diseño institucional se requiere lograr el equilibrio entre la capacidad del gobierno y atender las necesidades de la población. Pero, en territorios específicos, es necesario alcanzar la gobernabilidad, la cual *“es el estado de un territorio en el que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver*

²⁸ CABRERO MENDOZA, Enrique. *Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o convergentes?* En *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, coordinado por TAMAYO FLORES, Rafael y HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, Tecnológico de Monterrey-Internacional Center for Scholars Woodrow Wilson-Centro de Investigación y Desarrollo en Educación-Miguel Ángel Porrúa. México, 2004. Pp. 33-41.

problemas y desarrollar su propio territorio”²⁹. Entonces, una conceptualización en estos términos conmina a la solución de problemas concretos como el transporte, la degradación ambiental, la promoción del desarrollo, el futuro y el crecimiento económico, entre otros.

Antes, cabe precisar que los problemas institucionales de los municipios mexicanos son apenas algunos de tantos. La verdad, una agenda académica de estudio y acción abarcaría temas variados y complejos, que se compondría de los siguientes:

- 1). La modernización y gestión de la administración pública local, sus innovaciones, sistemas de información y transparencia, sus finanzas y el mejoramiento de sus niveles de eficacia y eficiencia.
- 2). La presencia de mujeres en los gobiernos locales y las condiciones bajo las cuales éstas ejercen su autoridad.
- 3). Las diferentes situaciones de los municipios que, dada su ubicación geográfica y recursos disponibles, resultaron afectados por actividades productivas y económicas.
- 4). La composición étnica y pluricultural de la población local.
- 5). Las relaciones de carácter intergubernamental, aquellas dadas entre los ayuntamientos, la federación y los gobiernos y congresos estatales.
- 6). Los procesos de descentralización y la autonomía municipal, las participaciones federales y estatales y la política fiscal.
- 7). El desarrollo local, urbano, sustentable y regional, y el impacto ambiental sobre el territorio.
- 8). Los servicios públicos municipales.
- 9). La seguridad pública y las actividades delictivas.
- 10). Los derechos humanos.
- 11). La política social, los programas sociales asistenciales, y el nivel de vida de la calidad de la población local.
- 12). La emigración, sus efectos culturales, económicos y políticos.

²⁹ LEFÉVRE, Christian. *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. En *Gobernar las metrópolis*, editado por ROJAS, Eduardo, CUADRADO-ROVA, Juan R. y FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. Editado por el Banco Internacional de Desarrollo. Washington, 2005. pp. 195.

13). El funcionamiento de los ayuntamientos y cabildos, su coexistencia con los partidos políticos y las organizaciones gremiales, sectoriales o territoriales, la reconfiguración del poder local.

14). La participación ciudadana, la planeación participativa y la incidencia de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de los movimientos sociales y de la sociedad civil en general sobre las políticas públicas.

15). El mejoramiento de la normatividad y los procesos de liberalización política en curso.

16). Los procesos electorales y alternancia política; y

17). La relación entre democracia, gobernabilidad e inclusión social.³⁰

Los problemas de diseño institucional, son 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 suficientes³¹

Los desafíos

Desde los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 1995 (publicados en español dos años después), que aún conservan

³⁰ Ceja Martínez, Jorge. 2007. *El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco*. Estudios Jaliscienses núm. 3. México, 2007. Pp. 33-34.

³¹ MERINO, Mauricio. *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional*. En AZIZ NASSIF, Alberto y ALONSO SÁNCHEZ, Jorge (Coord). *El Estado mexicano: berencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*. Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa. México, 2005. pp. 302-305.

vigencia, se resumen: *Transferir competencias; Garantizar el resultado, el control y la responsabilidad; Receptividad a las necesidades del ciudadano; Mejorar la gestión de recursos humanos; Optimizar el uso de la informática; Mejorar la reglamentación; Reforzar las funciones de dirección; Transparencia y acceso a la información.* Estos lineamientos generales que han guiado la transformación en muchos países,³² han sido adoptados en forma genérica por nuestro país, como miembro de este organismo, pero en el nivel del gobierno local, el avance en la implementación es pequeño.

Guillén y Ziccardi al realizar un balance de la reforma constitucional de 1999 al artículo 115 constitucional, subrayaron algunos temas pendientes en la agenda municipal, como: *otorgar expresamente autonomía al municipio; el reconocimiento de usos y costumbres en los municipios indígenas; permitir la reelección inmediata de los presidentes municipales; reconocer al municipio como autoridad fiscal; obligar a la federación a transferir con transparencia y rapidez los recursos fiscales, sin intermediación de las legislaturas estatales, que se han convertido en una nueva aduana; reconocer la heterogeneidad municipal; establecer las bases para incorporar la participación ciudadana en decisiones municipales, así como definir la responsabilidad del municipio en la promoción del desarrollo económico.*³³

En un balance Arellano y Cabrero sostienen *que el municipio mexicano es una institución estructuralmente frágil, con insuficientes recursos humanos, financieros, técnicos, legales y políticos, con un diseño organizacional disfuncional, pero además conformado por entes diversos en su tamaño, capacidades, vocaciones y tradiciones.*³⁴ Para estos autores, en la agenda para el fortalecimiento del municipio deben incluirse los siguientes temas: *la duración de los periodos de gobierno (atendida hasta la reforma del 2014), la composición y funcionamiento del cabildo, el servicio profesional de carrera, los mecanismos de coordinación metropolitana y asociación municipal, el reconocimiento de la diferenciación municipal, la revisión del federalismo fiscal, la débil participación de la sociedad civil.*

Continuar por el camino en donde las reformas sectoriales parecen competir entre sí y cada una es presentada en su momento como la más importante para la nación, equivale a perpetuar y profundizar una situación que no puede ser corregida con pequeñas y puntuales reformas a la constitución, o a las leyes secundarias, ni con adiciones a la normatividad vigente, aunque estas sean urgentes; tampoco destinando mayores recursos a temas apremiantes como la seguridad ciudadana, pues cuando las reformas se convierten en hecho consuetudinario pero no se revisa el marco institucional³⁵ probablemente ocurrirá que el aparato estatal pierda coherencia, complementariedad interinstitucional, oportunidad y especialmente eficiencia en su intervención, pues éstos no son atributos intrínsecos de

³² OCDE. *Políticas públicas para un mejor desempeño económico. Experiencias del mundo para el Desarrollo, México 10 años en la OCDE.* México, 2006; asimismo *Compendio de buenas prácticas para el Desarrollo Local en América Latina.* OCDE, 2016.

³³ GUILLEN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (Coords) “Introducción: parámetros de la reforma municipal en México”. En: *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República.* Ed. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

³⁴ ARELLANO, David y CABRERA, Enrique (2011). “*Qué agenda para el fortalecimiento de la institución municipal*”. En: CABRERO, Enrique y ARELLANO, David (Coords) “*Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009.* Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

³⁵ Véase AYALA ESPINO, José. *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar.* Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2003 y ELIZONDO MAYER-SIERRA, Carlos. *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria.* Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

cualquier marco regulatorio.

Actualmente, la discusión de cualquier tema sobre el municipio se examina como una solución inmediata a un problema, sin un estudio de contexto y de sus repercusiones en la gestión realizada por los otros niveles de gobierno.

Como puede apreciarse, desde la perspectiva general que supone la Reforma del 2014, pueden observarse, la duración del período de los gobiernos locales, la reelección inmediata de un alcalde, (aún en espera, el mecanismo de elección de los síndicos y regidores como candidatos individuales y no como miembros de la planilla presentada por un partido político). También debieran incluirse las necesidades de asesoría técnica especializada a las comisiones de ediles.

Es necesaria profesionalización de funcionarios en distintos niveles. Bajo el enfoque actual, a pesar de que al menos 16 entidades federativas contemplan la creación de un Servicio Civil de Carrera³⁶ desde hace algunos años Octavio Acosta³⁷, señala el escaso avance en la profesionalización de la gestión municipal, constituye evidencia de su estrecha relación con el diseño institucional de los gobiernos locales mexicanos.³⁸

Fue así que se decidió sobre la descentralización-centralización en la seguridad ciudadana para conservar o desaparecer corporaciones policíacas municipales que en promedio adscriben a esta tarea al 21% de su personal³⁹. En este asunto ¿los estados se pronunciaron por *diseñar una corporación preventiva para toda la entidad federativa?* Y ¿en zonas conurbadas *una policía metropolitana?*

Permite también atender con mayor precisión las demandas de segmentos específicos de la sociedad. Por ejemplo, por su mayor cercanía con la población, el municipio es el nivel más adecuado para establecer políticas públicas con perspectiva de género. Esto es así, porque los problemas derivados tanto de la condición de sexo, como del trato desigual, con sus repercusiones inmediatas se perciben en mayor medida en la comunidad. En consecuencia, por la convivencia cotidiana, en el gobierno local es más fácil comprender la necesidad de pasar del enfoque mujeres en el desarrollo, al género y desarrollo.

Entonces, un reto que enfrenta cualquier intento por hacer más eficiente el

³⁶ La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración Pública Federal, es la única disposición que ha establecido la carrera administrativa de manera general. Se optó por dar el nombre de “*Servicio Profesional de Carrera*” al conjunto de funcionarios que nutren sus filas. Adoptaron la noción “*servicio*” del servicio civil británico y añadieron “*profesional*” evocando la pericia y experiencia.

³⁷ ACOSTA AREVALO, Octavio. “*Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México*”, En MERINO, Mauricio (editor), *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas - Banco Mundial -Secretaría de Desarrollo Social. México, 2006

³⁸ MERINO, Mauricio. “*La profesionalización municipal en México*”. En: MERINO, Mauricio (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Banco Mundial-Secretaría de Desarrollo Social. México, 2006.

³⁹ AGUILAR, Luis. *Políticas públicas y transversalidad*, En: RAMOS-INEGI. *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia y justicia municipal*. México, 2011.

funcionamiento del gobierno municipal, tropieza con la fragmentación de la estructura institucional y organizativa. Una buena respuesta a este problema es la transversalidad, *la cual puede entenderse como el procedimiento para enfrentar problemas caracterizados por una complejidad tal, que la acción de un solo organismo o varios no puede generar los resultados esperados.*⁴⁰

Políticas Públicas Municipales

La cuestión principal, desde que el concepto de Libertad Municipal fue desplegado de forma excepcional por el diputado José María de Castillo Velasco en 1856,⁴¹ en los debates de aquel congreso constituyente, su sustancia no ha perdido validez. Nuestro tiempo histórico es otro, por supuesto, pero en gran medida el sustento y esencia de la libertad municipal permanecen como agenda pendiente. Sigue configurando un déficit nacional que ha impedido el despliegue de las libertades ciudadanas, el control democrático de los gobiernos y, finalmente, un desarrollo económico y social local con mayores alcances. La libertad municipal importa por sus implicaciones políticas, particularmente por las capacidades ciudadanas, pero también por sus consecuencias sobre el desarrollo y la calidad de vida que, finalmente, es la finalidad última del Estado y sus instituciones.

Se asume normalmente que se ocupa de coadyuvar a "*la solución de problemas en el marco del interés público*", en palabras finales de Harold Lasswell en su presentación del primer número de la famosa revista *Policy Sciences* en 1971.⁴²

La noción de *policy* tiene una larga historia en la cultura occidental. Probablemente su primer uso más o menos sistemático se llevó a cabo en el campo de la ciencia económica, en la famosa Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones de Adam Smith, publicada en 1776.⁴³

Debido a la falta de vinculación entre las administraciones municipales y las instituciones de educación superior e investigación en la entidad –como fuentes generadoras de conocimiento sobre la realidad municipal y regional–, las autoridades locales integradas en los ayuntamientos toman decisiones y ejecutan acciones de gobierno sobre la base de una experiencia personal y, en algunos casos, a partir de los intereses del grupo en el poder, sin contribuir de manera objetiva al desarrollo del municipio y mucho menos de la entidad.

Al inicio de las administraciones municipales es frecuente que los ayuntamientos contraten despachos para que elaboren los planes municipales de desarrollo, sin que estas se

⁴⁰ osé María, Sosa José y Acosta Félix (Coords.). La Evaluación de políticas públicas en México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de la Frontera Norte, México. En: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>. Consultado noviembre 8 de 2011.

⁴¹ Véase <https://www.gob.mx/inafed/articulos/hace-103-anos-se-aprobo-el-articulo-115-constitucional-que-instituye-el-municipio-libre-en-mexico>

⁴² LASSWELL, Harold D. "*La orientación hacia las políticas*", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis. (ed.), México, 1992.

⁴³ SMITH, Adam. *La Riqueza de las Naciones*. Ediciones Orbis. 3 vols. Barcelona. 1983.

involucren en su realización; la razón es clara, se trata únicamente de cumplir con un requisito que les marca la ley, es decir, la planeación municipal no se valora como un instrumento a través del cual se pueden alcanzar mejores condiciones de desarrollo, mayores estándares de bienestar de la población, crecimiento económico, generación de empleo, entre otros, sino simplemente se le ve como un requisito que hay que cumplir en un periodo determinado. Por ello, el resultado es un documento que al final se guarda en una vitrina como testimonio de haber cumplido con la ley, pero de ninguna manera es el hilo conductor de las acciones de gobierno y la elaboración de políticas públicas.

En otros casos, se confunde la planeación empresarial o corporativa con la planeación para el desarrollo (Cáceres, 1990: 11); así, definen objetivos donde el ciudadano es el cliente y los partidos políticos, los competidores, derivando de ello situaciones de ingobernabilidad, falta de gobernanza y pérdida de confianza, escenarios propicios para el surgimiento de conflictos y expresiones ciudadanas que afectan al sistema económico.

Los planes municipales son documentos por los cuales los ayuntamientos pagan cuantiosas cantidades; sin embargo, no son consecuentes con los resultados alcanzados; en la mayoría de los casos el diagnóstico de cada plan no tiene rigurosidad científica o es un plagio de obras académicas de distinguidos investigadores que, incluso, se inserta fuera de contexto y sin el reconocimiento adecuado. Con ello, se propicia una simulación de lo que es el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), sustentado en el Artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, cuyo fin es garantizar el proceso institucional a través del cual se asegure la aplicación de instrumentos jurídicos, programáticos, técnicos y metodológicos que aseguren el desarrollo de México, y mejorar las condiciones de bienestar de la población, en este caso, desde el municipio.

Es evidente que en el ámbito local esta situación apunta hacia tres determinantes de mayor peso, entre otras:

a) Graves limitaciones normativas que registra la Ley Orgánica del Municipio Libre, principalmente en lo que corresponde a considerar una metodología acabada, con base en la cual se elaboren los planes municipales de desarrollo en el estado de Veracruz, de tal forma que se aseguren criterios metodológicos perfectamente definidos, rigurosidad científica, información actualizada y confiable, involucramiento de los tomadores de decisiones en el proceso de diseño y desarrollo de la investigación, así como un esquema de evaluación, seguimiento y control en la aplicación del plan de desarrollo.

b) La necesidad de brindar una capacitación a los ediles e integrantes de las administraciones municipales no solo en cuestiones administrativas y contables, como se hace hasta el momento, sino una capacitación con énfasis en las estrategias para propiciar el crecimiento económico y la generación de empleos; técnicas de participación ciudadana y organización social orientadas al combate a la pobreza y marginación; capacitación en

desarrollo urbano y metropolitano, desarrollo rural, desarrollo sustentable y humano, entre otros aspectos relevantes en materia de desarrollo.

c) La carencia de un cuerpo colegiado al interior del Congreso local que tenga competencia en materia de investigación académica y asegure la evaluación puntual, objetiva y científica de los contenidos y estructura de los 212 planes municipales de desarrollo que se presentan cada periodo administrativo; o, en su defecto, la posibilidad de que el Congreso local convoque a la integración de un cuerpo colegiado de expertos en diferentes áreas de la ciencias sociales y económicas para evaluar periódicamente la elaboración de los planes municipales con participación e involucramiento directo de quienes habrán de gobernar, así como su evaluación periódica en términos de objetivos y resultados alcanzados.

Entre las cuestiones que deben atenderse de manera inmediata en el estado de Veracruz se pueden señalar las siguientes:

a) Mejorar las condiciones de vida de la población, generación de empleo, ingresos y diversificación de su economía, a fin de revertir los niveles de pobreza y marginación, elementos que han empujado a los veracruzanos a migrar hacia las áreas más urbanas de la entidad, así como a otras entidades federativas y países.

b) Lograr un crecimiento urbano y metropolitano que sea ordenado, sustentable y que atienda las necesidades básicas de la población: seguridad, vivienda y servicios públicos, pues las áreas urbanas son los territorios de mayor crecimiento económico y población.

c) Inducir el desarrollo de un sector rural que cuenta con una población indígena distanciada de adecuados estándares de calidad de vida. Esta población carece de adecuados indicadores de desarrollo, se encuentra dispersa en el territorio, menesterosa y con pocas oportunidades para desempeñar actividades productivas que contengan valor agregado.

d) Mitigar el severo daño de las afectaciones al medio ambiente que se registran en diversas zonas del estado, producto del esquema de desarrollo y las actividades extractivas y agroindustriales, del crecimiento poblacional, los asentamientos humanos, la industrialización, el proceso de desarrollo urbano ausente de planeación, de cierta irresponsabilidad de las autoridades y la ausencia de cultura en la materia por parte de la ciudadanía.

e) Aprovechar de forma sustentable los recursos naturales.

f) Prevención y manejo de desastres naturales y humanos.

g) Mejorar las vías de comunicación, la infraestructura y el equipamiento urbano del estado, a fin de impulsar la integración regional. Lamentablemente, en los últimos dos sexenios no se han realizado obras de gran calado en materia de vías de comunicación

terrestre.

h) Incidir en la capacitación efectiva de las administraciones municipales con el propósito de que sean capaces de responder a las demandas sociales, mediante el impulso de proyectos que comprendan una perspectiva de costo-beneficio social y no solo bajo esquemas de rentabilidad política.

La implementación de políticas públicas es engañosamente sencilla. Suponer que a una política congruente en su diseño le sucede una implementación llana conduce a cometer errores que eluden la consecución de sus objetivos, prolonga innecesariamente el problema que se desea atender y conlleva un empleo ineficiente de los recursos disponibles.

De manera que, cuando se trata de una política intergubernamental en la que un ámbito de gobierno es responsable de su diseño y otro de su implementación, conviene tener presentes los factores asociados al diseño de la política, y también aquéllos relacionados con el entorno en el que ésta se ejecuta para explicar sus brechas de implementación.

Consideraciones finales

Si bien la planeación para el desarrollo en Zacatecas está condicionada por la carencia de información científica y el distanciamiento que permanece entre los académicos e investigadores, principalmente de las instituciones de educación superior con las estructuras de gobierno estatal y municipales, también está condicionada por una falta de voluntad política para normar desde el poder legislativo local, la estructura metodológica que, bajo el rigor de la investigación científica, deben contener los planes municipales de desarrollo; además, de hacerlo obligatorio y vinculante al escrutinio, participación y demanda ciudadana. Mientras sea un aderezo, una carta de navegación sin destino, el desarrollo, la democracia y el crecimiento municipal seguirán en deuda.

Por su parte, el poder ejecutivo del estado carecía de una cultura de la planeación y cada seis años, con la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, reproduce un esquema de la simulación que se refrenda periódicamente con los informes de gobierno anuales del ejecutivo estatal. Si en este momento se hicieran entrevistas al mismo gobernador y secretarios de despacho, la tendencia sería que desconocen los objetivos fundamentales del Plan Estatal de Desarrollo, los ejes estratégicos de desarrollo, metas y proyectos que contiene; más aún, todo apunta a que no existe en los hechos un esquema de seguimiento, control y evaluación que periódicamente asegure reorientar las acciones en razón de los diferentes escenarios que se presentan en la realidad. En sentido estricto, los planes estatales de desarrollo, al igual que los planes municipales, son en su mayoría esquemas de simulación que no guían la acción de gobierno ni el diseño de políticas públicas.

En lo que corresponde al ámbito municipal la situación es más compleja, ya que, en la mayoría de los municipios de Zacatecas, los ediles no están capacitados para impulsar

estrategias de desarrollo desde el ámbito local; ciertamente no cuentan con un sistema estatal de información que arroje datos y cifras para orientar la planeación y la toma de decisiones, pero también es evidente que no se les capacita para llegar a las presidencias municipales con conocimiento de su realidad municipal y los problemas que en materia de desarrollo habrán de enfrentar, como tampoco en técnicas para generar el crecimiento económico en su espacio local, intermunicipal y regional. Sólo como ejemplo, las últimas dos administraciones del Estado, no implementaron ningún curso de inducción, hasta la llegada de David Monreal que sí aplicó un programa con diversos docentes de nivel nacional.

La situación es compleja y, al momento, promover realmente la planeación del desarrollo desde el municipio, requiere de esfuerzos institucionales extraordinarios, cuyo punto de partida debe ser la voluntad política para impulsar tres aspectos de inicio:

1). El fortalecimiento del COPLADEZ, con equipo multidisciplinario de académicos, expertos en cuestiones de desarrollo desde diferentes vertientes. Que mínimamente asuma dos tareas fundamentales:

I). Elaborar proyectos viables de desarrollo municipal, intermunicipal, regional y metropolitano para los diferentes entornos de Zacatecas.

II). Capacitación permanente a los ediles y cuadros directivos de los ayuntamientos, en técnicas para lograr el crecimiento económico, la generación de empleo, el abatimiento del analfabetismo, la pobreza, la carencia alimentaria, las afectaciones al medio ambiente, entre otros aspectos de igual importancia, como lo es la participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo Municipal.

2). Crear un sistema de información municipal que enlace a todos los ayuntamientos del estado y se generen indicadores del desarrollo para el ámbito local, regional y metropolitano, de tal forma que permita evaluar periódicamente los avances o retrocesos en desarrollo, no en materia administrativa, sino de combate y aniquilamiento de fenómenos que impiden el desarrollo.

3). Desplazar a los políticos y administradores “*conocedores de todo*” de las secretarías estratégicas para el desarrollo y dar paso a los cuadros de académicos expertos en la materia, haciendo así efectivo el servicio civil de carrera.

La falta de planeación municipal y la corta visión política de muchos gobernantes municipales, no han podido atender las problemáticas de las zonas metropolitanas, e impidiendo que se consoliden como la fuente difusora del crecimiento económico en el estado. Mientras los problemas que lastran el desarrollo de Zacatecas se sigan viendo desde

la perspectiva de los políticos y no con una visión científica, el futuro del estado será incierto y, muy probablemente, catastrófico.

Se debe observar, y no como discurso, los extremos del artículo 25 de la CPEUM, que establece la obligación del Estado de actuar en materia de planeación; del artículo 26 reitera que la administración pública deberá actuar acorde con el Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 27, establece la obligatoriedad del Estado para el ordenamiento de los asentamientos humanos a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como del 3° constitucional y Ley Federal de Educación donde el municipio es una autoridad educativa.

El artículo 115 dota de autonomía al municipio para orientar y conducir la ocupación de su territorio; esto abarca dos momentos: *la definición de la prospectiva territorial y su gestión*. Si bien, desde una perspectiva, la autonomía puede ser benéfica para el desarrollo local en materia de planeación regional, al no haber obligatoriedad vinculante, esta libertad discrecional impide la planeación de mayor escala, en la medida en que cada ente soberano tiene el derecho a retraerse. En el sentido contrario, no le da facultades al municipio para hacer acuerdos de planeación cuando la conurbación los alcanza.

Por otro lado, la reelección inmediata y democracia, se le reconocen (teóricamente) importantes y positivos efectos, tanto para el sistema democrático como para el ejercicio de gobierno y la administración pública, como son:

- Incentivar la rendición de cuentas vertical (a través de las elecciones) de los gobernantes, ya que los ciudadanos podemos premiarlos con la reelección si tienen un buen desempeño, o castigarlos, negándosela, en caso contrario.
- Incentivar en los gobernantes la creación de vínculos con sus gobernados, a comunicarse con ellos, y a estar más atentos a sus demandas y necesidades.
- Posibilitar la acumulación de experiencia en los gobernantes y funcionarios de la administración pública, lo que favorecería su profesionalización.
- Fortalecer los órganos colegiados de gobierno, en relación con los ejecutivos.
- Posibilitar la continuidad de proyectos y programas.
- Incrementar en los gobernantes las labores de gestoría, pues

interesados en su reelección, se preocuparían por conseguir recursos y obras para beneficiar a la población, o al menos serían canales de transmisión de las demandas de la ciudadanía.

En cuanto a obtener esos efectos de la reelección inmediata, existen dos factores de diseño institucional que serán un fuerte obstáculo:

1). Por un lado, la reelección consecutiva en el ámbito municipal se limitó a sólo una oportunidad, por lo que las autoridades municipales tendrán la posibilidad de permanecer en el cargo un periodo máximo de seis años, lo que contrasta con las tres reelecciones consecutivas para diputados federales y estatales, y que les posibilita una permanencia consecutiva de 12 años en sus cargos.

2). Por otro lado, están los diseños de los sistemas de elección de los ayuntamientos, pues en la gran mayoría de los municipios del país, imposibilitarán obtener los beneficios de la reelección inmediata de los regidores, que constituyen la mayor parte de los gobernantes municipales.

En la mayoría de los municipios del país, el diseño de los sistemas de elección de sus gobernantes cierra la posibilidad de que la reelección inmediata mejore la calidad de la democracia y el ejercicio gubernamental. Es necesario rediseñar dichos sistemas, y es indudable que el diseño del sistema electoral mixto con dominante de mayoría relativa, con elección de regidores de mayoría en distritos o demarcaciones uninominales es el que posibilita obtener los efectos democratizadores que se le reconocen a la reelección inmediata.

Corresponderá a la legislatura estatal llevar a cabo las reformas o adecuaciones convenientes a los sistemas de elección de los ayuntamientos, para posibilitar los efectos democratizadores de la reelección inmediata en el ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos; asimismo, impulsar las relaciones simétricas entre los integrantes del ayuntamiento, obligar al Presidente Municipal a respetar las funciones de su Sindicatura y Regidores e imponer votaciones calificadas para la toma de decisiones fundamentales y, darle un verdadero peso a el voto calificado que debe tener.

Es urgente que se renueve la participación ciudadana y sea determinante en los recursos provenientes de la federación y asumidos por el Consejo de Desarrollo Municipal y Comités de Participación Ciudadana. La inclusión de la ciudadanía en el quehacer municipal debe ser determinante, y no una argucia para promover la imagen del Presidente Municipal, en lugar de generar ciudadanía.

El Municipio como factor de desarrollo estatal y nacional, en la actualidad enfrenta

importantes retos, que implican reforzar la coordinación interna del Ayuntamiento e intergubernamental con sus iguales, con los dos órdenes de gobierno y la sociedad civil organizada, teniendo como objeto el ofertar soluciones efectivas acordes con las condiciones imperantes; en este sentido, los ayuntamientos tienen un papel preponderante en la construcción de políticas públicas con una visión cercana a la sociedad y por ende contribuyen a orientar los recursos públicos con mayor precisión y eficacia, lo que elevaría la calidad del gasto público y la generación de satisfactores o valor público.

Considerando lo anterior se hace evidente la necesidad de contar con una planeación estratégica de mediano y largo plazo, así como una planeación efectiva para el corto plazo, ambos tipos se constituyen en planes y programas respectivamente; el Plan de Desarrollo Municipal manifiesta la visión gubernamental y priorización de las necesidades que se deban atender en el mediano y largo plazos, mediante objetivos, estrategias y líneas de acción. Además, evidencia el tipo de gobernante que se promoverá: gobernar PARA el pueblo o gobernar CON el pueblo. De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba.

En el Plan de Desarrollo Municipal, se deberán definir y expresar para cada Pilar temático y Eje transversal los objetivos, estrategias y líneas de acción que el Ayuntamiento perseguirá durante la administración y que guiarán el sentido de la planeación de los programas anuales.

Este documento apoyará permanentemente la estructuración de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal, considerando el proyecto político que el Gobierno Municipal y la ciudadanía acuerden para definir las aspiraciones en materia de desarrollo social, económico, seguridad pública, eficiencia gubernamental y financiamiento para el desarrollo con miras hacia un Municipio en donde sus habitantes tengan una opción de vida digna, con progreso socio-económico, mayor bienestar y seguridad garantizados por una administración distintiva.

Es menester que los municipios sustenten sus Planes de Desarrollo, en un diagnóstico integral de los aspectos que ocurren en el entorno, región y Estado, que impactan y en algún sentido definen el nivel de desarrollo, apelando a que si ha sido posible determinar los problemas que aquejan al Municipio, será más factible encontrar soluciones eficaces y factibles aplicables en el corto, mediano y largo plazos, que coordinen la interacción de los sectores social, privado y público para generar soluciones que favorezcan el bienestar social, el crecimiento así como el desarrollo económico y en general, promuevan mejores oportunidades para todos. Que no olviden los gestores municipales, que quien mejor conoce sus necesidades son los ciudadanos, habrá que convocarlos.

Las carencias de la sociedad son muchas y son además añejas, puesto que el régimen político que se prolongó desde el México posrevolucionario hasta finales del 2018, como lo destaca, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) estaba volcado al saqueo, a los negocios de pocos, a la desnacionalización acelerada de recursos naturales, de actividades

económicas fundamentales como la banca, los energéticos, las telecomunicaciones, etcétera y, desde luego se debatía en niveles de corrupción que como país nos ubicaban en lugares verdaderamente vergonzantes; en materia de impunidad casi se alcanzaba el 100%, se ha brindado el dato que llegó al 99% así que solo un ínfimo 1% era la diferencia. La moral, la autoestima y la dignidad de la mayor parte de la nación estaban por los suelos. Adicionalmente el propio presidente ha afirmado que la Administración Pública estaba ensimismada, trabajando para sí en vez de hacerlo para la sociedad a la que se debía.⁴⁴

Es pertinente destacar el planteamiento de Pablo González Casanova, autor del conocido libro *La democracia en México*, publicado en 1965 por la Editorial Era, en su serie popular. Actualmente aludiendo al triunfo de Morena en la fecha citada señala:

A la euforia causada por semejante triunfo electoral se ha añadido otra, con el entusiasmo que ha despertado la firme tesis del elegido de que en su gobierno va a emprender la Cuarta Transformación de México, siendo que las tres primeras fueron la Independencia de México, encabezada por el cura Hidalgo; la Reforma, que con Juárez creó el Estado laico y republicano, y la Revolución Mexicana, que culminó con el gobierno agrarista, obrerista y popular que nacionalizó el petróleo y repartió el mayor número de tierras entre los campesinos beneficiados como comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios.⁴⁵

Una de las grandes expectativas que se viene acariciando desde, al menos, el siglo pasado, es el rediseño, fortalecimiento, autonomía y alta profesionalización del gobierno local o municipal, el gobierno con base en políticas públicas altamente participativas y, desde luego, la dotación de recursos para su propia subsistencia y desarrollo, lo cual es una demanda iterativa y reiterativa, lo que no ha sido atendido más que de manera limitada y periférica.

Cabe destacar que hasta el momento, no se ha hecho alusión al fortalecimiento del municipio de parte de las autoridades federales de la 4ta transformación, se ha enfatizado y reiterado el respeto por las autonomías estatales y municipales; sin embargo, no es suficiente para asegurar que la sociedad local, conjuntamente con sus autoridades labrarán y construirán su propio destino, es menester que se delinee el Municipio de López Obrador, que exista un compromiso real para afirmar que no sólo se dieron las condiciones, sino que también se encontró el camino y la sociedad fue capaz de organizarse para dar forma al municipio que requerimos para transitar y navegar a través de los senderos, confines y coordenadas del segundo cuarto del siglo XXI.

⁴⁴ 500 años del municipio en América. *Revista IAPEM*, núm. 102 (enero-abril). México, 2019, pp. 61-74

⁴⁵ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. “A Dónde va México”, en: *Diario La Jornada*, México, 7 de abril de 2019.

Fuentes de Investigación

500 años del municipio en América. Revista IAPEM, núm. 102 (enero-abril). México, 2019.

ACOSTA AREVALO, Octavio. “*Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México*”, En MERINO, Mauricio (editor), *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas - Banco Mundial -Secretaría de Desarrollo Social. México, 2006.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Políticas públicas y transversalidad*. En: RAMOS-INEGI. *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia y justicia municipal*. México, 2011.

ARELLANO, David y CABRERA, Enrique “*Qué agenda para el fortalecimiento de la institución municipal*”. En: CABRERO, Enrique y ARELLANO, David (Coord.) “*Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*”. Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011.

AYALA ESPINO, José. *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2003

CABRERO MENDOZA, Enrique y PEÑA AHUMADA, José A. “*Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México*”. En: PARDO, María del Carmen y VELASCO SÁNCHEZ, Ernesto (Coords.) *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. Editado por el Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León. México, 2009.

CABRERO MENDOZA, Enrique. *Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o convergentes?* En *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, coordinado por TAMAYO FLORES, Rafael y HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto. Tecnológico de Monterrey-Internacional Center for Scholars Woodrow Wilson-Centro de Investigación y Desarrollo en Educación-Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.

CABRERO, Enrique y ARELLANO, David (Coords.) “*Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*”. Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 2011.

CARBONELL, Miguel. “*La reelección legislativa: una propuesta de cambio institucional*”, Cámara de Diputados. Crónica Legislativa, núm. 13 (marzo-abril, México, 2003.

CEJA MARTÍNEZ, Jorge. *El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco*. Estudios Jaliscienses núm. 3. México, 2007.

DWORAK, Fernando F. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. Cámara de Diputados y Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

ELIZONDO MAYER-SIERRA, Carlos. *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. "La profesionalización en México: el caso de los gobiernos Locales". En: MERINO, Mauricio (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas-Banco Mundial-Secretaría de Desarrollo Social. México, 2006.

GARZA, Gustavo (Comp.) *Una década de planeación urbano regional en México 1978-1988*. Editado por El Colegio de México. México, 1989.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. "A Dónde va México", en: Diario La Jornada, México, 7 de abril de 2019.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte. México, 1996.

GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (Coords.) "Introducción: parámetros de la reforma municipal en México". En: *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República*. Editado por la UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.

GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (Coords.) "Introducción: parámetros de la reforma municipal en México". En: *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República*. Editado por la UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.

LASSWELL, Harold D. "La orientación hacia las políticas", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (ed.), México, 1992.

LEFÉVRE, Christian. *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. En ROJAS, Eduardo, CUADRADO-ROVA, Juan R. y FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. *Gobernar las metrópolis*. Editado por el Banco Internacional de Desarrollo. Washington, 2005.

MERINO, Mauricio. *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional*. En AZIZ NASSIF, Alberto y ALONSO SÁNCHEZ, Jorge (Coords.) *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*. Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa. México, 2005.

MERINO, Mauricio. "La profesionalización municipal en México". En: MERINO, Mauricio (editor). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. Editado Centro de Investigación y Docencia Económicas-Banco Mundial-Secretaría de Desarrollo Social. México, 2006.

MORLINO, Leonardo. "Calidad democrática entre líderes y partidos". Instituto Federal Electoral. Colección Temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales. México, 2008.

NACIF HERNÁNDEZ, Benito. "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y NACIF HERNÁNDEZ, Benito (comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fondo de Cultura Económica. México, 2002.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

OCDE. *Políticas públicas para un mejor desempeño económico. Experiencias del mundo para el Desarrollo, México 10 años en la OCDE*. México, 2006; asimismo *Compendio de buenas prácticas para el Desarrollo Local en América Latina*. OCDE. 2016.

RETA MARTÍNEZ, Carlos (coord.) *Municipalistas y Municipalismo en México*. INAP. México, 2018.

RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo. *Sistemas electorales y gobiernos en México*. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política e Instituto Electoral de Querétaro. Sistemas electorales y gobiernos municipales. México, 2005.

SMITH, Adam. *La Riqueza de las Naciones*. Ediciones Orbis. 3 vols. Barcelona, 1983.

UGALDE, Luis Carlos. "La hipótesis de la responsabilidad invertida". Cámara de Diputados. *Crónica Legislativa*, 3ª época, núm. 15 (julio-agosto). México, 2000.

Sitios web

AGUILAR, Luis. "El aparte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". En *Revista del CLA. Reforma y Democracia* No. 39. Caracas. <http://www.claud.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-cladreformademocraciarticulos.31-octubre-2007/0057201>

CABRERO MENDOZA, Enrique. "Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades". En <http://premiomunicipal.org//p2009/docs/capitulo&20finanzas>.

Congreso de la Unión Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Sitio web: En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

<https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-quinto/>

Diario Oficial de la Federación. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicado el 30 de julio de 2002. En: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=07&day=30>

<http://www.inafed.gob.mx/>

<http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

<http://premiomunicipal.org.mx/p2011/>

<http://premiomunicipal.org.mx/p2011/publicaciones>.

<http://www.iglom.org.mx/> Consultado

[http://www.facebook.com/pages/IGLOM-Red-de-Investigadores-en-Gobiernos- Locales-Mexicanos-AC/16069597212](http://www.facebook.com/pages/IGLOM-Red-de-Investigadores-en-Gobiernos-Locales-Mexicanos-AC/16069597212) Consultado mayo 2 de 2012.

STOKER, Gerry (2010). "*The Comparative Study of Local Governance: Towards a Global Approach*". En: Universidad Complutense de Madrid, Revista Política y Sociedad, Vol. 47 Núm. 3. Madrid, 2010. Pp. 207-218. En: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/POSO101033/showToc>

TELLO, Mario "*Del desarrollo económico local al desarrollo local: aspectos teóricos*". En: Revista CEPAL No.102., diciembre. Editada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2010. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/41912/RVE102Tello.pdf>

SOSA, José María, José y ACOSTA, Félix (Coords.) *La Evaluación de políticas públicas en México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de la Frontera Norte, México. En: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>. Consultado noviembre 8 de 2011.

<https://www.gob.mx/inafed/articulos/hace-103-anos-se-aprobo-el-articulo-115-constitucional-que-instituye-el-municipio-libre-en-mexico>