

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MUNICIPAL.**

**PROYECTO DE DESARROLLO PARA EL MUNICIPIO DE
NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA

GABRIEL EDUARDO GALLEGOS LABASTIDA

ASESOR: DR. RAÚL ORLANDO OLMEDO CARRANZA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO. OCTUBRE 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mi madre **Doña Fidelia Labastida Salas**, quien siempre me dio el mejor de los ejemplos: el amor. Agradeceré eternamente el hecho de que seas mi madre, tu ejemplo de amor incondicional lo llevo en el corazón.*

*A mi padre **Don Rubén Gallegos Santillán**, ese gran hombre que ante la adversidad me sigue enseñando a ser fuerte ante la vida. Ni la enfermedad podrá doblegar tu espíritu. Lo que desde niño me enseñaste nunca lo olvidaré.*

*A mis hermanos **Ana Julia, Janette y Rubén** que siempre me han apoyado cuando más los necesito. Los valores más grandes de mi vida se han forjado en mi familia.*

*A **Dulce Karina Fierros Barquera**, quién me ha acompañado desde el inicio de ésta travesía universitaria, su compañerismo, responsabilidad y humanismo es ejemplo de vida. Personas como tú no se encuentran fácilmente. Gracias por convertirte en mi compañera de vida. Te amo chaparrita.*

Agradecimientos

En primer lugar tengo que agradecer a la vida, que de las sazones y desazones que me han ocurrido he aprendido a valorarla.

A mis padres que siempre me motivaron y creyeron en mí, me permitieron hacer lo que más me gustaba y con la plena confianza de que jamás los defraudaría. Ustedes cultivaron en mí las ganas de estudiar y de alcanzar todos mis sueños. Hoy se ven manifestados los primeros frutos.

Agradezco profundamente a mis hermanos, Ana Julia, Janette y Rubén que desde su particular visión del mundo han contribuido enormemente en mi formación profesional, además que siempre recibí todo su apoyo de manera incondicional.

Dulce Karina gracias por aguantarme este tiempo de arduo trabajo, también agradezco tus contribuciones y observaciones muy puntuales. Tu paciencia, comprensión, apoyo y amor, son los que me motivan a sacar lo mejor de mí.

Agradezco al Dr. Raúl Olmedo por aceptar asesorar éste proyecto y haber confiado en mí capacidad para poder desarrollarlo, es una gran persona y no alcanzan las palabras para manifestarle mi respeto y aprecio. Es un orgullo trabajar con un gran estudioso del municipalismo en México. Así también por haberme contemplado para formar parte del Proyecto de Investigación PAPIME PE301607 “Para comprender a México”, financiado por la Universidad Nacional Autónoma de México, del cual es resultado la presente tesis.

Un gran apoyo recibí del profesor Noé Pérez Bello quien con su motivación sumó para la consecución de la presente tesis, agradezco los comentarios y correcciones que me indicó. Gracias por todo su apoyo.

*Amo el canto del zenzontle,
pájaro de cuatrocientas voces,
amo el color del jade y el
enervante perfume de las flores,
pero amo más a mi hermano el
hombre.*

Nezahualcóyotl

Índice

Introducción.....	VIII
-------------------	------

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS TEÓRICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

CAPÍTULO 1

EL MUNICIPIO MEXICANO.....	2
-----------------------------------	----------

1.1 Del Altépetl Prehispánico al Municipio Constitucional	3
--	----------

<i>1.1.1 Formas de Propiedad de la Tierra y Conformación Regional</i>	<i>3</i>
---	----------

<i>1.1.2 El Altépetl y la Conquista</i>	<i>8</i>
---	----------

<i>1.1.3 De la Conquista a la Guerra de Independencia</i>	<i>10</i>
---	-----------

<i>1.1.4 Municipio Constitucional</i>	<i>14</i>
---	-----------

<i>1.1.4.1 La Constitución Federal de 1824.....</i>	<i>15</i>
---	-----------

<i>1.1.4.2 Las Siete Leyes de 1836.....</i>	<i>16</i>
---	-----------

<i>1.1.4.3 La Constitución de 1857.....</i>	<i>17</i>
---	-----------

1.2 El Municipio Libre en la Constitución de 1917	20
--	-----------

<i>1.2.1 Reformas Constitucionales al Artículo 115</i>	<i>21</i>
--	-----------

<i>1.2.2 La Administración Pública Municipal.....</i>	<i>24</i>
---	-----------

CAPÍTULO 2

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	30
---	-----------

2.1 Desarrollo, Descrecimiento y Medio Ambiente	33
--	-----------

<i>2.1.1 Crecimiento económico y Desarrollo</i>	<i>33</i>
---	-----------

<i>2.1.2 Descrecimiento</i>	<i>41</i>
-----------------------------------	-----------

2.2 Participación y Organización Social	43
2.2.1 <i>Cultura y Organización Vecinal.....</i>	46
2.2.2 <i>Participación Ciudadana.....</i>	49
2.3 Hacienda y Economía	54
2.3.1 <i>Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....</i>	55
2.3.2 <i>Federalismo Fiscal Mexicano</i>	58
2.3.2 <i>Presupuesto Participativo</i>	60
2.4 Seguridad Pública e Impartición de Justicia	66
2.4.1 <i>Seguridad Pública Municipal.....</i>	67
2.4.2 <i>Corrupción e Impunidad.....</i>	68
2.4.3 <i>La estrategia de las Ventanas Rotas</i>	71
2.4.4 <i>La estrategia de la Policía Comunitaria</i>	75
2.5 Federalismo y Descentralización.....	77
2.5.1 <i>Delimitación Conceptual de Federalismo.....</i>	77
2.5.2 <i>Federalismo en México.....</i>	80
2.5.3 <i>Descentralización.....</i>	83
2.5.3.1 <i>El caso Tlaxcala: las presidencias de comunidad.</i>	87
2.6 Relaciones Intergubernamentales	88
2.6.1 <i>Teoría de la Organización a Gran Escala</i>	93

SEGUNDA PARTE
PROYECTO DE DESARROLLO PARA EL MUNICIPIO
DE NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ

CAPÍTULO 3

PROYECTO DE DESARROLLO PARA EL

MUNICIPIO DE NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ..... 119

3.1 Objetivo General 120

3.1.1 Objetivos Específicos..... 121

3.2. Misión..... 121

3.3 Visión 121

3.4 Metodología..... 122

3.4.1 Descripción General del Proyecto..... 122

3.4.2 Desarrollo de la Investigación..... 122

3.4.2.1 Investigación documental 123

3.5 Características Generales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y del Municipio de Naranjos-Amatlán. 124

3.5.1 Panorama Estatal 125

3.5.2 Panorama Regional: La Huasteca Alta..... 125

3.5.3 Panorama Municipal: Naranjos-Amatlán..... 127

3.5.3.1 Indicadores Geoestadísticos Básicos..... 127

3.5.3.2 Integración del Municipio 137

3.5.3.3 Recuento Histórico 138

3.5.3.4 Características Demográficas..... 143

3.5.3.5 Marco Normativo 148

3.5.3.6 Organización Política y Social del Municipio 149

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL DESARROLLO MUNICIPAL

DE NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ.....	152
4.1 Indicadores de Desarrollo Social.....	153
4.1.1 <i>Infraestructura Básica</i>	153
4.1.1.1 <i>Vivienda y Servicios Básicos</i>	153
4.1.1.2 <i>Salud y Asistencia Social</i>	158
4.1.1.3 <i>Educación, Ciencia y Tecnología</i>	159
4.2 Indicadores Económicos.....	166
4.2.1 <i>Sector Primario</i>	166
4.2.1.1 <i>Agricultura</i>	166
4.2.1.2 <i>Ganadería (Pecuario)</i>	168
4.2.2 <i>Sector Secundario</i>	171
4.2.2.1 <i>Industria</i>	171
4.2.3 <i>Sector Terciario</i>	172
4.2.3.1 <i>Comunicaciones y Transportes</i>	172
4.2.3.2 <i>Comercio</i>	175
4.2.3.3 <i>Infraestructura Turística y Banca Comercial</i>	175
4.3. Desarrollo Económico	176
4.3.1. <i>Actividades productivas</i>	176
4.3.2 <i>Principales Ocupaciones</i>	178
4.3.3 <i>Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI)</i>	179
4.3.4 <i>Ingreso</i>	180

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS CUALITATIVO DEL DESARROLLO

MUNICIPAL EN NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ	182
5.1 Análisis FODA Ámbito Económico	187
5.1.1 Sector Primario	187
5.1.1 Sector Secundario	189
5.1.2 Sector Terciario.....	189
5.2 Análisis FODA Ámbito Social	190
5.2.1 Educación	190
5.2.2 Salud.....	192
5.2.3 Vivienda	193
5.2.4 Medio Ambiente	194
5.3 Análisis FODA Ámbito Político	195
5.3.1 Administración Pública Municipal	195
5.3.2 Participación Ciudadana	197
5.4 Análisis FODA Servicios Públicos	198
5.4.1 Agua Potable	198
5.4.2 Alcantarillado	199
5.4.3 Alumbrado Público.....	200
5.4.4 Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Residuos.....	201
5.4.5 Mercados y Centrales de Abasto.....	202
5.4.6 Panteones.....	203
5.4.7 Rastro	203
5.4.7 Calles, Parques y Jardines	204

5.4.8 Seguridad Pública.....	204
5.5 Análisis FODA Comunidad Melchor Ocampo (Estudio de Caso)	206
5.6 Escenarios del Desarrollo del Municipio de Naranjos-Amatlán, Veracruz, con Proyecciones al año 2040	208
5.6.1 <i>Ámbito Económico</i>	209
5.6.2 <i>Ámbito Social</i>	212
5.6.3 <i>Ámbito Político</i>	215
5.6.4 <i>Servicios Públicos</i>	216
5.6.5 <i>Comunidad Melchor Ocampo (Estudio de Caso)</i>	222
CAPÍTULO 6	
ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS DE ACCIÓN.	
PROYECTOS PARA EL MUNICIPIO DE	
NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ	223
6.1 <i>Ámbito Político</i>.....	223
6.1.1 <i>Administración Pública</i>	223
6.1.2 <i>Participación Ciudadana</i>	226
6.2 <i>Ámbito Social</i>	227
6.2.1 <i>Educación</i>	227
6.2.2 <i>Salud</i>	230
6.2.3 <i>Vivienda</i>	232
6.2.4 <i>Medio Ambiente</i>	233
6.3 <i>Sector Primario</i>	234
6.3.1 <i>Agricultura</i>	234
6.3.2 <i>Pesca</i>	236
6.3.3 <i>Producción Pecuaria</i>	236

6.4 Sector Secundario	237
6.4.1 <i>Industria</i>	237
6.5 Sector Terciario	237
6.5.1 <i>Comercio</i>	237
6.5.2 <i>Turismo</i>	238
6.6 Servicios Públicos	239
6.6.1 <i>Agua Potable</i>	239
6.6.2 <i>Alcantarillado</i>	241
6.6.3 <i>Alumbrado Público</i>	242
6.6.4 <i>Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos</i>	242
6.6.5 <i>Mercados y centrales de abasto</i>	243
6.6.6 <i>Panteones</i>	244
6.6.7 <i>Rastro</i>	245
6.6.8 <i>Calles, parques y jardines</i>	246
6.6.9 <i>Seguridad Pública</i>	246
Conclusiones	249
Fuentes de Información	255
ANEXOS	264

Introducción

Naranjos-Amatlán, Veracruz es de mi particular interés por la pobreza y desigualdad que existe en este municipio. Desde que era niño lo visitaba porque de ahí es originaria mi madre y me desconcertaba la pobreza, la falta de salubridad, en si la situación general que imperaba en el municipio, ni que decir de las rancherías donde la gente padece una mayor pobreza.

Conforme fui estudiando el municipio me percaté de varias situaciones que permanecían implícitas en mi vida personal, como es la situación de que la mayoría de mi familia originaria de Naranjos-Amatlán ha migrado a grandes ciudades en búsqueda de trabajo, un ejemplo directo y claro es mi madre que migró a la ciudad de México desde muy joven.

La situación personal sumada a la motivación que me dio haber obtenido las herramientas teóricas necesarias en la Universidad Nacional Autónoma de México me motivaron a plantear una investigación destinada a analizar los factores que inciden en la población naranjense; situación muy semejante a la de los municipios de la región de la Huasteca Veracruzana, que no exime a la mayoría de los municipios rurales o semiurbanos del país.

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad identificar las causas primigenias por las que la institución municipal, y precisamente el municipio de Naranjos-Amatlán, Veracruz, tiene un atraso en cuanto a la calidad de vida y cobertura de servicios básicos indispensables.

La hipótesis principal de la investigación es que la administración pública municipal no procura el desarrollo, para refutar o comprobar dicha afirmación, es que me adentro en la investigación de las variables endógenas (centralismo, corrupción, debilitamiento de la autonomía municipal, por citar algunos ejemplos) y exógenas (funcionamiento del sistema económico, debilitamiento del Estado, sobreendeudamiento del gobierno mexicano, crisis ambiental mundial, encarecimiento de alimentos, entre otras) que infieren en la vida municipal.

El trabajo está conformado en dos grandes apartados; el primero analiza las variables internas y externas del municipio vistos de manera genérica y con una

perspectiva nacional; el segundo apartado se refiere a la investigación, formulación y propuesta de un proyecto de desarrollo para el municipio de Naranjos-Amatlán, Veracruz.

Como se puede ver de inicio, este trabajo contempla un escenario macro del municipio que se encuentra en la arena teórica con supuestos científicos de diversos autores que analizan las cuestiones propias a la vida institucional del municipio y a la vida de los ciudadanos en comunidad; el segundo escenario es micro focalizado en un municipio.

La presente tesis tiene dos objetivos generales, el primero se refiere a ubicar las limitantes estructurales por las que los municipios se encuentran maniatados para desarrollar a sus comunidades; para alcanzar dicho objetivo es que me interno en la historia, el marco jurídico y las relaciones político-administrativo que sostienen los diversos niveles de gobierno en México. El segundo objetivo tiene la intención de proponer soluciones concretas a las grandes complicaciones de la administración pública municipal.

Para alcanzar dichos objetivos la investigación se condujo por diversos caminos, se parte primero hacia las raíces del problema encontrándolo en la historia, particularmente en la época de la conquista española y la colonización; de la comprensión de dichas causas avanzamos hacia el análisis de las variables normativas, sobre todo las constitucionales, donde se enmarca la vida municipal como un derecho con sus respectivas obligaciones.

Conociendo la estructura se realizó el análisis teórico de diversas opciones aplicadas en otros contextos y que son analizadas por diversos investigadores de la vida local. De la experiencia recogida de dichas posturas teóricas y prácticas se diseñó el Proyecto de Desarrollo para Naranjos-Amatlán, Veracruz, es proyecto en el sentido que no es un plan municipal, puesto que no fue financiado por el municipio, además muestra un bosquejo de la situación que encuentro en el municipio, dicha herramienta puede o no ser retomada por algunos actores del municipio o por todo el municipio. De esta manera es que el capitulado de la presente tesis se desarrolla.

En el capítulo primero, se analiza la historia del municipio en México. A diferencia de otros estudios de la historia municipal no partimos del hecho de tomar como

antecedente del municipio en México al *Calpulli*, puesto que de acuerdo a las fuentes de información histórica que analicé, dicho cuerpo sólo era administrativo y pertenecía a las grandes ciudades, por ejemplo a México-Tenochtitlán. Se retoma la figura del *Altépetl*, puesto que dicha entidad monopolizaba el poder al igual que el Estado Moderno; en la configuración prehispánica existían *Altepetls* de menor tamaño geográfico y muy dispersos, que a los ojos de los conquistadores representaba ingobernabilidad.

La figura del *Altépetl* no desapareció totalmente de la configuración político-administrativa instaurada por los conquistadores españoles, de hecho asentaron el régimen municipal sobre las antiguas formas de organización indígena; siendo así que el *Altépetl* pasó a la colonia como *pueblo de indios*.

El municipio en México fue instaurado por los españoles para dominar a los pueblos indígenas, también para garantizar la propiedad privada y tomar las nuevas tierras arrebatadas a los indígenas; dicha institución municipal evolucionó a lo largo de los 300 años que duró la colonia, convirtiéndose en una pieza clave para mantener la posesión en la Nueva España.

La importancia del municipio se refleja precisamente en el período previo a la Guerra de Independencia, donde el Ayuntamiento de la ciudad de México juega un papel clave para la emancipación de España, puesto que es el primer lugar donde se debate la posibilidad de la independencia. Es importante, además, porque administrar o participar en Ayuntamiento representó de las pocas oportunidades que tuvieron los criollos para incursionar en la vida política y administrativa de la Nueva España.

Cierto que la relevancia de la institución municipal no sobrevivió a la época independiente; durante la mayor parte del siglo XIX, en las Constituciones de 1824 y 1857 (liberales), en las siete leyes de 1833 (conservadoras), y en el período del porfiriato no se tocó la importancia del municipio como componente de cambio para la vida nacional.

Hasta el período de la Revolución Mexicana es que las aspiraciones de la gente agobiada por el dominio de los patrones hacendados, plantearon la conformación del municipio como respuesta a sus demandas; de dichos reclamos sociales es que en

la Constitución de 1917 se retoma como componente de cambio al *municipio libre*, quedando consagrado en el artículo 115.

La institución municipal sufrió diversos cambios a lo largo del siglo XX, siendo los más significativos las reformas sucedidas en 1983 y 1999, donde se le dan facultades y responsabilidades administrativas a los Ayuntamientos, y posteriormente se les reconoce formalmente como nivel de gobierno, desarrollando diversas actividades para procurar el bienestar social.

En el segundo capítulo se encuentra un análisis teórico que considera las dinámicas internas y externas del municipio. Se parte del hecho de que la administración pública, principalmente la municipal, debiera ser el *gobierno de la comunidad*, puesto que al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, puede emprender una labor de coordinación para dinamizar al municipio. En este sentido, se retoman trabajos teóricos de diversos investigadores en ramas como el desarrollo, la participación, la hacienda municipal, la seguridad pública e impartición de justicia, federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales.

Respecto a los temas del desarrollo y el decrecimiento se retoma la hipótesis de que el subdesarrollo es consecuencia del desarrollo, es decir, la pobreza que padecen los municipios, tipo Naranjos-Amatlán, Veracruz, es derivada de la riqueza y ganancia que se explota de sus recursos naturales y de la migración de su mano de obra. Como respuesta a esta dinámica, que en primera instancia parece global, es mantener a la población en su territorio para que trabaje en él, y en un segundo momento, proteger a la naturaleza, puesto que de su sobreexplotación el más perjudicado es el mismo municipio y sus habitantes. Del uso sostenible de los recursos que proporciona la naturaleza, se puede emprender una forma diferente de elevar la calidad de vida de los habitantes sin poner en riesgo el medio ambiente.

En torno a la temática de la participación ciudadana se rescatan diversos apuntes que dan como resultado un capítulo con amplia diversidad de opiniones. Sostenemos que la participación organizada de la gente propicia la mejora en su nivel de vida, pero cuando dicha participación es atraída por grupos de poder que no se enfocan en el bienestar de la población la participación es corrompida. De hecho se llega al absurdo de que la participación es reducida a una simple opinión, cuando la opinión

es desinformada y hasta cierto punto obligada. La opinión es empleada por los gobiernos para formular sus planes de acción; de hecho la opinión es el pilar fundamental de la democracia electoral. Por esta razón, es que la participación debe verse investida de una amplia politización ciudadana, donde la gente sea verdaderamente ciudadana y decida su propio destino, desembocando en la democracia participativa.

Refiriéndonos a la hacienda municipal es que detectamos el rasgo más visible del centralismo, podemos ver que a lo largo de los años de la historia financiera de México el cobro de impuestos y el destino del gasto eran regidos por el gobierno federal. En el siglo XX se desarrollan tres convenciones nacionales fiscales, donde se concluyen y formalizan los mecanismos para trabajar en materia presupuestal. Se definen las aportaciones que el gobierno federal destinará a los estados y municipios, además de la competencia en materia de ingresos. Ante este panorama centralizador es que en diversos municipios del mundo, principalmente en Brasil y España, surge la figura del presupuesto participativo, que tiene como componente esencial la participación ciudadana para influir en el gasto de inversión del municipio.

Un tema de suma importancia en este momento preciso de México es la seguridad pública. Es sabido por todos que las experiencias exitosas en la reducción del delito se desarrollaron en municipios, por un lado Nueva York y por el otro Palermo. En ambas ciudades, se empleó la prevención del delito como condición previa a cualquier confrontación con la delincuencia. El ex Alcalde de Palermo, Leoluca Orlando, ha desarrollado una interesante propuesta teórica que denomina la *carreta siciliana*, compuesta por dos ruedas una es la legalidad y otra la legitimidad; la primera gira de manera armoniosa puesto que las leyes existen, pero la segunda no gira porque las leyes no tienen legitimidad, es así que la carreta da vueltas en círculos y jamás avanza. Para solucionar dicho desperfecto Leoluca Orlando plantea la necesidad de la participación ciudadana a nivel local en tres momentos claves: en el planteamiento del problema, la formulación de la ley y la aplicación de dicha ley; sólo de esta forma una ley tendrá legitimidad.

De la mano con estos postulados teóricos se distinguen experiencias exitosas a nivel internacional en materia policial y puestas en marcha por municipios, es el caso

de Nueva York y Bogotá. A la par de los supuestos teóricos y metodológicos de ambas experiencias, en una zona indígena pobre muy marginada se ha venido desarrollando exitosamente la experiencia de una policía comunitaria, me refiero al caso de la policía comunitaria de la montaña de Guerrero. Queda comprobado que en el municipio se pueden desarrollar las soluciones concretas y correctas para problemas complejos.

Concerniente al tema del federalismo y la descentralización se analizan sus raíces; el primero es entendido como un pacto que firman diferentes cuerpos en el que se unen para alcanzar fines que individualmente no pueden alcanzar, es en otras palabras, la formación de un cuerpo llamado federación que va a velar por sus componentes y éstos por la federación, es una relación de autonomía y reciprocidad. La descentralización se entiende comúnmente como administrativa, que si lo es en parte, pero la manera en la que la vislumbramos es integral, la descentralización es más fortalecimiento de autonomías que de lazos administrativos y confianza delegada. No se trata únicamente de la transferencia de funciones a otro órgano que dependa directamente del centro sino de dotar de capacidad a un órgano autónomo para que desempeñe sus funciones en pro de la federación. En México el federalismo se ha quedado en el papel de las constituciones, jamás hemos salido del legado heredado por los españoles que se caracterizaba por el control férreo ejercido desde el centro temiendo a la autonomía, ya que esta representa un factor de ruptura y pérdida de poder.

Las relaciones intergubernamentales son los diferentes modos en los que los gobiernos (ya sean del mismo nivel o no) se relacionan. Existen tres modelos clásicos que describen dicha situación y que son analizados en el apartado correspondiente a la unidad 2, donde además se afirma que quienes se relacionan no son propiamente los gobiernos sino los funcionarios que trabajan para esos gobiernos, entonces el acento debe ir en el fortalecimiento de esas personas que trabajan creando lazos y redes intergubernamentales.

En la segunda parte del presente trabajo de investigación, se muestra el Proyecto de Desarrollo para el Municipio de Naranjos-Amatlán, Veracruz; siendo en el capítulo tercero donde se desarrolla la metodología empleada en el proyecto incluyéndose el

panorama estatal, regional y municipal, es decir, se enuncia la monografía del municipio que abarca indicadores geoestadísticos básicos, la integración, el recuento histórico, características demográficas, marco normativo y organización político-social del municipio.

El capítulo cuarto corresponde al análisis cuantitativo del municipio de Naranjos-Amatlán, Veracruz, se recuperan los indicadores de desarrollo social, indicadores económicos y sustancialmente el estado que guarda el desarrollo económico del municipio.

Para el capítulo quinto se emplea la herramienta del análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) por ámbito económico, social, político, servicios públicos; y el estudio de caso de una comunidad en particular: Melchor Ocampo. El complemento a dicho análisis es la formulación de dos escenarios probables para el municipio en 30 años, uno es con cambios que se trabajen con la implementación del proyecto de desarrollo y otros sin la aplicación de medidas apropiadas para garantizar la elevación de la calidad de vida y la protección al medio ambiente.

Por último se formulan 98 programas de acción específicos para el municipio de Naranjos-Amatlán, Veracruz, los cuales tienen como criterios básicos la viabilidad, eficacia y eficiencia, para la consecución de fines y metas realistas.

Con el presente trabajo de investigación se pretende contribuir al análisis teórico y práctico del municipio en México, fue desarrollada con el compromiso de que sea una herramienta que pueda ser utilizada como guía para el estudio del municipio mexicano.

PRIMERA PARTE
ANÁLISIS TEÓRICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

CAPÍTULO 1

EL MUNICIPIO MEXICANO

*“De la independencia de los individuos, depende la
grandeza de los pueblos”.*

José Martí

El municipio mexicano tiene sus orígenes históricos en Europa, los españoles durante la conquista introdujeron esta forma de administración en sus colonias. El primer municipio en México es la Villa Rica de la Veracruz que se fundó el 10 de julio de 1519. Desde entonces la institución municipal se afirma como un ente de dominación que controla a la población sin permitirle algún resquicio de organización para la superación de la pobreza que agobia a la mayoría de los municipios rurales en este país.

La composición temática del capítulo se basa en dos grandes temas: el primero abarca la conformación política, organizacional, económica y social prehispánica; y el segundo su transformación durante el período de conquista y posterior colonización. Se recalca el hecho de que un componente principal para comprender la conquista y la colonización es con base a una pregunta ¿a quién le pertenece el territorio? Con la respuesta a dicha pregunta podemos visualizar como el territorio fue transformado y con qué fines y por supuesto con qué implicaciones.

En una segunda división temática, podemos verificar la evolución de la institución municipal en el marco de las constituciones políticas derivadas desde la proclamación de la independencia de España; en el marco del centralismo fue reconocido el municipio, contrario a lo que se pensaría que en el régimen federalista se retomara dicha institución. También se analiza el nacimiento del municipio libre con la constitución de 1917 y sus posteriores reformas, estudiando cada una para poder reafirmar que: históricamente el municipio rural ha sido desvalorizado a favor de los municipios urbanos, siendo que los municipios rurales representan un mayor número que los urbanos; de esta manera se ejerce un colonialismo interno en el que las clases sociales mejor favorecidas lo ejercen sobre las clases menos favorecidas,

y los municipios urbanos también lo ejercen sobre los municipios rurales agotando sus recursos y provocando migraciones y aglomeraciones en las ciudades.

1.1 Del Altépetl Prehispánico al Municipio Constitucional

1.1.1 Formas de Propiedad de la Tierra y Conformación Regional

Las comunidades nacen de la congregación de personas en un territorio dado, en el que conviven y crean lazos o relaciones sociales, por las cuales mantienen un orden. Se podría decir que la unión de colectividades humanas en el pasado formó un tipo de organización política, aunque precisamente se puede decir son las bases de la organización municipal por la dimensión espacial.

Los grupos sociales comunitarios se basan en la unidad sanguínea, convivencial, cultural o proximal que se producen espontánea u orgánicamente, sin que ninguno haya planeado la fundación ni su estructuración como ente social.

El estudio clásico de la organización política, económica y social antes de los españoles nos enseña a ver al Calpulli como “la organización social de los aztecas”. Cabe señalar que el Calpulli hace referencia a un barrio y/o linaje. El Calpulli fue la división de la antigua Tenochtitlán que no aplicó para los demás pueblos de Mesoamérica; se puede decir de cierta forma que el Calpulli aplicó para centros “urbanos”.

El Altépetl fue la gran forma de congregación social; se puede asimilar a la morfología propia de un Estado. La organización política de Mesoamérica se encontraba plagada de diversos Altépetl, unos más grandes que otros; los Altépetl más pequeños eran equiparables a la organización minúscula de la Gran Tenochtitlán: el Calpulli.

La importancia de retomar el Altépetl es por su conformación particular y que le da sentido a la comunidad: las relaciones sociales. La unión al interior de los Altépetl se daba por cultura, el apego que existía en ellos era reflejo de los lazos tan fuertes que tenía como comunidad, y eso era la identidad étnica.

Un punto trascendental en la comprensión de las comunidades indígenas y españolas es la tenencia de la tierra; en primera instancia se encuentra el uso del suelo, la conformación de regiones y su posterior transformación geográfica.

La numerosa población indígena fue utilizada por los españoles para mantener el control económico a través del tributo y el trabajo expresados en la encomienda. El avance en la ocupación española¹ de las tierras en el Valle de México para su utilización en la agricultura se produjo conforme disminuía la población indígena y se desarrollaba el mercado.

La geografía económica prehispánica fue uno de los cambios más significativos promovidos por los españoles, se pasó de geografía (espacios regionales) de producción a escala reducida a la introducción de actividades económicas como la ganadería y las modalidades europeas de la minería, surgiendo así nuevos centros como los reales de minas y actividades que propiciaron nuevas rutas de intercambio.

Durante el siglo XVI (primera época de la colonización) se presentaron diversas formas de adquirir propiedad privada sobre la tierra:

- 1) Compra o renta de terrenos a los propietarios indígenas.- De esta forma es que diversos propietarios civiles o eclesiásticos se allegaron de vastos terrenos.
- 2) La Encomienda o las posiciones de autoridad política.- No se permitía la propiedad pero facilitaban su adquisición.
- 3) La Merced Real².- Forma de adquisición más importante, se daba por el monarca español o sus delegados a los conquistadores que dominaban algún territorio o ampliaban la presencia española en el terreno recién descubierto.

En el siglo XVI la distinción entre lo urbano y lo rural, o entre la ciudad y el campo, era obvia y no tan relativo como lo es hoy. En la época prehispánica hubo grandes concentraciones urbanas con asentamientos no muy claros y dispersos, los españoles tenían clara la división entre la vida urbana y la rural en el que los espacios de la residencia humana *civilizada* (espacio urbano) y la residencia *salvaje* (espacio rural) estaban bien definidos, la concentración, el orden y la regulación eran las causantes de la división de formas de vida.

La transformación del paisaje prehispánico se dio en sentido de la nueva organización del territorio, puesto que la geografía refleja no los detalles físicos del

entorno sino el funcionamiento que se le da al mismo, es así que el paisaje³ es la expresión más visible de un sistema de organización.

Las regiones surgen de la interacción de flujos de gente, productos, información y decisiones, quienes participan de esa interacción suelen estar conscientes de ello y perciben a la región como un espacio propio, familiar, conocido, diferente de otros espacios ajenos. Las tierras mejor acondicionadas o regiones aptas para la cosecha y producción de alimentos fueron adquiridas por colonos españoles que instalaron empresas productivas diversas con asentamientos humanos de origen colonial asociados a ellas; es así que para el siglo XVII las haciendas nacen en la Nueva España modificando por completo el panorama geográfico.

La racionalidad económica de las haciendas españolas se apoyaba en la existencia de un sector de explotación directa, otro de explotación indirecta y uno más de reserva. El sector de explotación directa tenía las mejores tierras: irrigadas, comunicadas, de fácil acceso explotadas directamente por la administración y cuya producción se orientaba tanto al mercado como al autoconsumo; el sector de la explotación indirecta era de tierras pobres y sin infraestructura, tierras que se daban arrendamiento de las que el hacendado obtenía rentas en dinero, en especie o en trabajo en ciertas fases del ciclo agrícola; el último sector como su nombre lo dice se trataba de tierras de reserva.

Las regiones (El Valle de México, Cuernavaca-Cuautla, Puebla, Hidalgo, Veracruz, Michoacán y Oaxaca)⁴, de acuerdo a sus características geográficas y climatológicas, se fueron transformando, al mismo tiempo que surgieron haciendas azucareras, cerealeras, maicero-ganaderas, pulqueras, henequeneras y algodonerías. La hacienda fue el centro económico de la vida rural mexicana, trascendiendo en lo social, político y cultural, ya que el hacendado dominaba los recursos naturales (tierras, aguas, bosques, subsuelo) en las regiones donde se asentaba. En lo económico, los hacendados dominaban la fuerza de trabajo además de los mercados regionales y locales, lugares donde vendían sus productos. La principal característica de las haciendas es la posesión privada de la tierra.

Mientras las haciendas eran para los peninsulares, los ranchos fueron una conformación para mestizos, complementando en el mapa económico rural de la

colonia. El rancho es un asentamiento informal, pequeño y disperso por naturaleza. Los ranchos⁵ nacieron aproximadamente a mitad del siglo XVII, en los espacios dejados por los pueblos y por las haciendas, lugares no propicios para la producción agraria o ganadera como son las zonas serranas.

Las condiciones económicas en las zonas serranas no eran propicias para las actividades preferidas por los españoles. Así que los mestizos trabajaron los ranchos en estas zonas serranas.

El espacio se fue configurando con base en la propiedad de la tierra, fenómeno que involucró criterios diferentes, tanto de jurisdicción como de control de uso de suelo. Los espacios indígenas y españoles⁶ (pueblos de indios, ranchos y haciendas), los agrícolas y los ganaderos y la demarcación de propiedad fue un proceso gradual que surgió de los requerimientos fiscales; en este proceso los pueblos de indios⁷ se vieron rebasados, puesto que carecían de títulos escritos de lo que por tradición era suyo.

La tradición colonial nos da como resultado tres figuras básicas y sobresalientes: 1) El pueblo de indios derivado del *Altépetl*; 2) Las haciendas y; 3) Los ranchos; de las figuras anteriores, la correlación existente nos da el esquema de marginación que hasta la fecha tenemos, la tenencia de la tierra es crucial para comprender las diferentes clases sociales. Por derecho natural a los nativos les pertenecía el espacio, en la conquista se les arrebató y constituyeron un sistema económico diferente al trueque que ellos manejaban. La conformación del incipiente sistema pre-mercantil demandaba con urgencia la producción de bienes agrícolas y ganaderos, además de la sobreexplotación de la tierra, la degradación de los suelos y la extracción de la riqueza de los bosques.

Las haciendas, como ya se ha mencionado, eran principalmente para los peninsulares, tierras mejor favorecidas, instaladas en amplios valles con preferencias climatológicas; los ranchos se conformaron a la sombra de las haciendas en terrenos desfavorables como son las zonas serranas. Los ranchos no pueden considerarse como pueblos de indios (*Altépetl* reconocidos por los españoles) puesto que su connotación le resultó conveniente a los “rancheros”, debido a los favores fiscales otorgados a éstos por las reformas borbónicas.

El “pueblo de indios” tiene un trasfondo particular, en la época prehispánica existían “clases sociales”, las altas clases sociales fueron las que subsistieron a la conquista; los conquistadores aislaron (por así decirlo) a los indígenas, confinándolos en espacios que reconocieron como *Pueblos de Indios*; es así que los ranchos actuales son habitados por población descendiente de mestizos asentados en zonas serranas en las que todavía se distinguen los estragos de años de dominación, y en la actualidad la mayoría de estos ranchos (zonas marginales y con altos índices de pobreza) son denominados por la Secretaría de Desarrollo Social como microrregiones.

Desde la época colonial abundaron los intentos de ciertos sectores sociales por evidenciar los graves efectos que provocaba el acaparamiento de la tierra en pocas manos, como lo señalado por Manuel Abad y Queipo en 1804⁸ en su calidad de vocero de los labradores y comerciantes de Valladolid al Rey de España; dichos argumentos fueron retomados por varios liberales del siglo XIX que identificaron el problema en las grandes extensiones de las haciendas que pertenecían al clero.

El siglo XIX se caracterizó por los constantes enfrentamientos entre liberales y conservadores, pero el Plan de Ayutla de 1854 unió a componentes de ambos grupos contra el gobierno despótico de Santa Anna con lo cual se inició el movimiento conocido como de Reforma en el que se buscó desamortizar los bienes del clero y de las comunidades indígenas.

Los cambios propuestos por la Reforma estuvieron lejos de impulsar la distribución de la propiedad privada entre los pequeños propietarios (cada vez más numerosos) que era el objetivo proclamado por los liberales. En cambio dichas reformas beneficiaron a los hacendados laicos puesto que se permitió la concentración de la propiedad territorial en sus manos; si bien las propiedades de la Iglesia fueron enajenadas con rapidez, la desamortización de las tierras comunales fue más difícil por la resistencia de los indígenas y los campesinos que una vez más veían diezmadas sus posesiones.

Durante el Porfiriato las leyes de colonización (1875, 1883 y 1894) y venta de terrenos baldíos impulsaron aún más la concentración de las tierras en manos de los hacendados fomentando el “latifundismo”, gestando así un conflicto en torno a la

posesión de la tierra, considerada una de las causas centrales de la Revolución Mexicana de 1910.

En los siglos precedentes el suelo constituyó el espacio de producción por excelencia⁹, así que el desarrollo de la agricultura, ganadería y todos los aspectos de la vida rural son de gran relevancia; dentro de la estructura agraria mexicana la comunidad puede verse como una unidad productiva donde la tierra se consideraba propiedad colectiva.

Aún a pesar de la importancia de la ciudad de México y de otras grandes ciudades de provincia, así como del indiscutible centralismo que ha prevalecido en el país desde la época colonial, el campo manifiesta una gran importancia en la historia, y su trascendencia va más allá del aspecto económico puesto que incide en las dimensiones social y política, ya que en el campo vivió hasta hace unas décadas la mayor parte de la población.

1.1.2 *El Altépetl y la Conquista*

El Estado mexicano se ha conformado como un ente de dominación que mediante el municipio heredado desde la época colonial ha mantenido a las comunidades desorganizadas y sin autonomía hasta nuestros días. La división política y económica se conservó casi intacta durante los 300 años de colonia, situación que provocó una serie de conflictos entre españoles y comunidades indígenas en resistencia.

El término Altépetl se diferencia¹⁰ del término Calpulli puesto que éste último se considera como un componente del Altépetl, ya que precisamente éste recibía el tributo, además que en los códices precolombinos no se hace referencia al Calpulli. Los estudios¹¹ sobre el municipio y su historia han dejado un vacío en lo que respecta al estudio de las comunidades, puesto que no eran simples unidades de control político o social, allí se asentaban los indígenas con sus concretas formas de organización.

Mesoamérica tenía una forma muy particular de organización comunal, social y política denominada *Altépetl* (que parece referirse a un asentamiento cercano al

agua y sobre una elevación del terreno), para fines del presente estudio se entiende como el territorio de una entidad étnica en las que se organizaron social y políticamente los pueblos indígenas mesoamericanos en el periodo Posclásico.

La razón por la que predominó el centro de México en los aspectos políticos y militares fue por la concentración de recursos naturales y su aprovechamiento. La dominación mexicana hacia los pueblos asentados en Mesoamérica se basó en la violencia con presencia militar erigiendo a la antigua México-Tenochtitlán como una “ciudad sin rival” consolidada a partir de la denominada Triple Alianza derivada de la suma de varios *Altépetl*.

La palabra nahua *Altépetl*¹² se conocía como equivalente a la española *pueblo*, el gobierno colonial arrancó a los pueblos (de indios) parte de sus atributos jurisdiccionales. El trabajo emprendido por los conquistadores españoles se basó en la distribución y agrupación de los espacios dando origen a provincias, gobiernos, jurisdicciones y capitales, estos espacios básicos de la geografía de la conquista subsisten hasta hoy en día.

El periodo de la conquista española hacia los pueblos indígenas estuvo marcado por amplios periodos de dominación, violencia y discriminación (características de toda conquista). Se mantuvieron continuidades respecto al modelo de dominación y control de la antigua Tenochtitlán, conservando como llamaría Octavio Paz “el arquetipo de la pirámide” donde las relaciones de control y uso de la violencia (para someter a la población indígena) se aplicaron casi de la misma forma.

El modelo mexicano no tenía un modelo claro de control ya que la población estaba dispersa, por lo que los españoles se dispusieron a agrupar y transformar el espacio geográfico de acuerdo a la población existente, dividiéndolo en regiones y ciudades mediante la creación de Ayuntamientos. La reorganización del territorio se debió a la falta de concentración poblacional; la dispersión de la colectividad prehispánica hacía pensar a los conquistadores que la Nueva España no era gobernable, la tradición ibérica denominada municipio no concordaba con la organización prehispánica que se guiaba en el respeto de los principios de asociación personal que ataban los lazos políticos existentes¹³.

El género vernáculo¹⁴ es lo inverso a una mercancía, es decir, lo que es hecho o cultivado en casa y que no es destinado para el mercado, sino solamente para su uso en el hogar. La conquista es el periodo clave para comprender el cambio de lo vernáculo hacia la producción; durante la época prehispánica los alimentos eran cultivados para la subsistencia y el autoconsumo, con la llegada de los españoles se contrajo la idea de pensar en virtud de la producción y la sobreexplotación de la tierra, razón por la cual se dio lugar a espacios diferenciados que de manera muy burda podríamos definir como regiones ya sean mineras o ganaderas.

La desaparición de la organización prehispánica respondió a la apropiación del terreno recién conquistado, los españoles reacomodaron a la población concentrándola en un mínimo de asentamientos cerrados al interior de cada uno de los *Altépetl* (unidades políticas) que reconocieron. En este sentido la imposición de la organización municipal se instrumentó para imposibilitar la organización indígena y comunal, es así que el municipio en México se erigió para impedir la organización política de las comunidades¹⁵.

1.1.3 De la Conquista a la Guerra de Independencia

Las instituciones coloniales¹⁶ se afianzaron sobre antiguas maneras de organización indígena, entre ellas la nueva institución denominada Ayuntamiento. Con la conquista española el *Altépetl* no desaparece, al contrario, toda la organización de control sobre las comunidades indígenas como fueron la Encomienda, las Parroquias, los Cabildos y las primeras Administraciones Jurisdiccionales fueron sólidamente contruidos sobre él. En la medida de lo ventajoso para España, los pueblos indígenas se fueron descomponiendo y pasaron a incorporarse al municipio español en su totalidad.

Las funciones del Ayuntamiento¹⁷ en la época colonial fueron adoptadas del Ayuntamiento español cuyas funciones principales eran la de administrar e impartir justicia en ciudades o poblados (medio urbano y rural) de su jurisdicción, para lo que era necesario una serie de cargos municipales; el Alcalde impartía justicia, los Regidores llevaban la administración municipal, el Cabildo fungía como tribunal. Los

administradores municipales (los Regidores) se encargaban de recaudar el tributo o impuesto para posteriormente realizar obras y servicios públicos, formulando a su vez la reglamentación necesaria para regular las actividades económicas, sin dejar de realizar acciones de asistencia social y de vigilancia de la moral pública.

Una función especial de los Regidores era la de regular los precios y el abasto de alimentos a través de los depósitos de granos, las alhóndigas o mercados municipales. Para cumplir sus funciones los Ayuntamientos tenían dos fuentes de ingresos: los propios (que comprendían cobros por servicios públicos y rentas de sus bienes) y los Arbitrios (por impuestos diversos).

Para ser Regidor se necesitaba una mayoría de edad cumplida, pero no se necesitaba que la gente los eligiera puesto que éstos encargos se podían comprar o vender, por lo que la corona española dispuso una serie de reglas para éstas transacciones; desde la última mitad del siglo XVIII se establecieron Regidores Honorarios que eran elegidos por los demás miembros del Cabildo a propuestos del Ayuntamiento, teniendo como función el control de los demás Regidores que habían comprado o heredado su cargo. En este sistema los que realizaban las funciones propias de la administración pública en las ciudades eran los Regidores, siendo los cargos principales el de Alférez Real, Alguacil Mayor, Depositario General y Contador Mayor de Menores.

Los Ayuntamientos de mayor importancia tenían departamentos administrativos que asistían en labores inherentes al municipio, entre ellas estaban el Procurador General, Procurador Mayor de Pobres, Obrero Mayor, Juez de Carros, Diputado de Fiestas, Juez del Coliseo, Miembros del Tribunal de Fiel Ejecutoria, Miembros de la Real Junta Municipal y Diputado de Alhóndiga.

Los Cabildos basaban su economía en dos tipos de ingresos: 1) los impuestos que recaudaban sobre víveres que se introducían a la ciudad y, 2) el cobro de rentas de los bienes comunales o del cobro de derechos a la comunidad; el control financiero se encontraba a cargo de la Real Junta Municipal que estaba compuesta por el primer Alcalde, dos Regidores, el Procurador General, el Escribano y el Tesorero. La situación económica durante la Colonia era lo suficientemente apropiada para

cumplir con los fines encomendados a los Ayuntamientos, como es la administración de las ciudades.

Las inconformidades¹⁸ surgieron a finales del siglo XVIII y principios del XIX, ya que las decisiones se encontraban subordinadas al dispositivo central novohispano: el Virrey y sus Intendentes que eran representantes españoles en la colonia y salvaguardaban los intereses de su Estado. Aunado a lo anterior, las mezclas étnicas dieron paso a la desaparición del indígena y el español, creándose una nueva nacionalidad: el mexicano. Además, los criollos hijos de españoles nacidos en México compraban puestos públicos municipales y levantaban la voz en contra de la concentración del poder político y de la riqueza en manos de los españoles. La inconformidad se empezaba a gestar¹⁹, aquí se nota la influencia de las amplias transformaciones administrativas, económicas, políticas y sociales de las Reformas Borbónicas en la Nueva España.

La revuelta armada de 1810 es resultado del desajuste provocado por dichas reformas, que al no encontrar una manera de expresarlo políticamente, ni al haberle dado una solución institucional, desataron procesos que hicieran evidentes el descontento mediante una lucha armada.

Criollos y mestizos tuvieron cerrado el acceso a posiciones políticas, eclesiásticas y militares, fueron marginados de manera sistemática de cualquier posición elevada de poder, teniendo oportunidades en puestos intermedios y bajos de la administración.

Son varios los síntomas previos a la revuelta de independencia en 1810, una causa inicial es el desajuste económico debido al crecimiento económico acelerado²⁰ (que produce desequilibrios y alteraciones violentas), otra causa fue el fortalecimiento del sector externo de la colonia como es la minería, el comercio y la agricultura de exportación con el fin de hacer más dependiente a la Nueva España de la península.

Debe destacarse que si el auge económico fue casi general, el reparto de sus beneficios no fue equitativo, situación que se dio por la colosal desigualdad social. La exclusiva minoría que controlaba las actividades más ligadas con el exterior, como eran los dueños de minas y comerciantes recibieron más ganancias, mientras que la

inmensa mayoría de agricultores, artesanos, pequeños empresarios y trabajadores las tuvieron que subdividir.

Las concesiones otorgadas por la corona a los sectores económicos de exportación, resultó el hecho más sobresaliente por el tremendo golpe económico y político que recibieron los comerciantes, provocando una serie de inconformidades en la ciudad de México, donde en 1808 se da el primer paso hacia la independencia, emprendido por un gobierno local como lo fue el Ayuntamiento de la ciudad de México.

Es importante referir al municipio en la Guerra de Independencia puesto que tuvo un papel importante en 1808, fraguando en las reuniones de Cabildo del Ayuntamiento de la ciudad de México la convicción de que la soberanía popular radica en el pueblo. Posteriormente fue retomado (el municipio) en el ideal político de Miguel Hidalgo y José María Morelos, que veían en la institución municipal el poder del pueblo. La soberanía popular funda la idea de que la comunidad y el poder encuentran su plena conjugación en el municipio²¹.

La Constitución de Cádiz promulgada en España el 19 de marzo de 1812, que tuviera una aplicación efímera por diversas situaciones acaecidas en España, contenía una visión particular de la institución municipal, le daba un considerable impulso puesto que hacía referencia a la elección popular de los Alcaldes, Regidores y Síndicos, y a la no reelección, lamentablemente tenía un lado negativo ya que sometía a los Ayuntamientos a los jefes políticos de cada departamento, cuestión que se retomaría en años posteriores en nuestro país.

Dicha Constitución establecía que la organización política local estaría formada por dos niveles de gobierno: la Diputación Provincial²² y sus Ayuntamientos municipales; las poblaciones con mil o más habitantes tendrían un Ayuntamiento de elección popular con una temporalidad de un año sin reelección inmediata y que estaría bajo la vigilancia de la diputación provincial.

El ideal político de los criollos durante la Guerra de Independencia²³ era hacer un gobierno de fácil acceso, es decir en el que hubiera representantes en todas las villas y ciudades, haciendo leyes que se aplicaran a la realidad de cada pueblo, en el que

no se explotaran las regiones, y los Ayuntamientos recibieran ganancias por la explotación de su territorio.

El ideal social de 1810 lo tenía la gente que estaba harta de su situación, pero los líderes tenían otro proyecto creían en la monarquía extranjera como la única forma de poder gobernar este país, cabe recordar que Miguel Hidalgo pronunció “muera el mal gobierno y viva Fernando VII” haciendo alusión a que los criollos en realidad aspiraban: acceder a altos puestos en el gobierno. Pero con la llegada de más criollos a puestos claves (como el ejército), los caudillos militares tomaron una gran importancia en la administración del Estado.

Consecuencia de lo anterior es la aparición de Agustín de Iturbide²⁴ al frente del ejército de las tres garantías (religión, unión, independencia) que toma ciudades como Valladolid y Guadalajara sin violencia, y con el plan de Iguala se logra unificar a toda la oligarquía criolla.

1.1.4 Municipio Constitucional

Los Ayuntamientos constitucionales o municipalidades son organizaciones políticas y corporativas que cobraron forma desde principios del siglo XIX sobre el mismo terreno de los pueblos. Las municipalidades absorbieron a las "comunidades" colocándolas en posición marginal. Conceptos como los de Pueblo y Altépetl quedaron fuera de la terminología política o se trasladaron a un terreno de inferior jerarquía, sometidos²⁵ al control de una cabecera de corte urbano y no concordante con sus características propias, una excepción fue Oaxaca donde casi cada pueblo surgido de esas fragmentaciones fue reconocido como municipio independiente, razón por la cual es la entidad federativa con el mayor número de municipios en el país.

Ante esta realidad, entre el carácter oficial de nuestra independencia y la conformación jurídica y constitucional del instrumento de dominación europea (el municipio), se forja una doble situación, por un lado en 1821 se consuma la independencia, donde después de una serie de conflictos por el poder en el congreso, el 21 de julio de 1822 Iturbide es coronado como emperador de México; y

por el otro, se consolida el colonialismo interno²⁶; situación que se puede demostrar con la inestabilidad vivida durante el período denominado “el primer Imperio”, donde por un lado se peleaba por la independencia extranjera y en la que también se fortalecían los lazos de sometimiento hacia las etnias al interior del país.

1.1.4.1 La Constitución Federal de 1824.

Los liberales convocaron a un congreso constituyente el cual aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 31 de enero de 1824²⁷ entrando en vigencia el 4 de octubre del mismo año.

En relación al municipio no contenía nada en específico²⁸ pero le da absoluta independencia a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones interiores, además determinaba como características de éste gobierno que fuera republicano, representativo y federal; su artículo 6° establecía claramente: “Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”.

Esta constitución no era tan pragmática como la constitución de los Estados Unidos de América (base de la Constitución de 1824), al contrario era un documento ideológico que se preocupaba por darle autonomía a los estados y consagrar la soberanía popular en el Congreso; la República Federal para ese entonces contaba con 19 estados y 4 territorios.

Los problemas económicos, políticos (de logias principalmente), la distribución del ingreso, la resistencia del clero a las pretensiones liberales y los gastos militares, provocaron inestabilidad en la nueva República; se desvanecía la soberanía de los estados libres y soberanos. El centralismo ganaba terreno por las fallas en el régimen federal, Texas y Zacatecas se resistían a regresar al Centralismo, el primero encontró en la independencia la solución a sus necesidades, el segundo perdió territorio que conformaría al nuevo estado de Aguascalientes.

1.1.4.2 Las Siete Leyes de 1836.

Derivada de la crisis del régimen federal a finales de 1836 se publicaron las llamadas Siete Leyes, documento que convertía a los estados en departamentos con gobernadores designados por el presidente²⁹.

Existen diferencias obvias entre la Constitución federal (1824) y las Siete Leyes centralistas (1836); en cuestiones municipales la sexta ley “División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos” artículo 22 decía: *habrá Ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugres en que había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil.*

El artículo 25 de la misma ley sexta señalaba las funciones de los Ayuntamientos, las que consistían en estar a cargo de la policía, la salubridad y comodidad, cuidar las cárceles, los hospitales y casa de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo en absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

La primera República Central duró seis años; los federalistas seguían peleando por restablecer la constitución del 24, Santa Anna se sublevó contra el gobierno de Bustamante instaurando la segunda República Central; los dos últimos gobiernos centralistas estuvieron ensombrecidos por la inminente guerra con Estados Unidos. Las múltiples guerras intestinas, políticas y sociales como las sublevaciones indígenas y los ataques de bandidos sumaban a la inestabilidad del país, situación aprovechada por los norteamericanos que tomaron palacio nacional el 16 de septiembre de 1847.

Desde 1830 hasta principios de 1850 las condiciones de inestabilidad e ingobernabilidad eran insostenibles para una sociedad tan diezmada, administraciones y gobernantes iban y venían; Santa Anna caudillo y principal personaje de este episodio tan oscuro de nuestra historia gobernó el país en once

ocasiones. El último gobierno de Santa Anna no duró mucho por el rigor y la aplicación de leyes absurdas además de las prohibiciones a las libertades³⁰.

Se inició la rebelión de Ayutla encabezada por Diego Álvarez en contra del gobierno conservador y fue proclamado presidente interino en 1855, su gabinete estaba constituido por Melchor Ocampo en el ministerio de Relaciones, Benito Juárez en el de Justicia, Guillermo prieto en Hacienda e Ignacio Comonfort en el de Guerra, dicho gabinete tuvo una efímera duración ya que las pugnas al interior del gobierno de Álvarez dividieron a los liberales entre radicales y moderados, Juárez se mantuvo en su puesto como ministro y con el apoyo del presidente Álvarez expidió la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios, mejor conocida como la *Ley Juárez*.

Comonfort sustituyó a Álvarez en la presidencia, y expidió varias leyes reformistas; la primera fue la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas (también llamada *Ley Lerdo*), y la Ley de Obvenciones Parroquiales (*Ley Iglesias*). Estas leyes fueron el preludeo al congreso constituyente de 1856 donde se haría una nueva constitución. Existían entre los diputados divergencias conforme a la nueva constitución, se mantenían posiciones a favor o en contra de reformar la constitución de 1824 o de crear una nueva.

La característica principal de los debates en torno a la nueva constitución fue la religión de Estado, después vendrían discusiones acerca de la propiedad³¹ cuyo debate no fructificó por la postura "Reformista" que imperaba en la asamblea constituyente. Los constituyentes tenían prioridades, buscaban una reforma hacendaria para pagar las deudas del Estado mexicano, dinero que pretendían obtener de los bienes clericales.

1.1.4.3 La Constitución de 1857

La constitución de 1857 promulgada el 5 de febrero del mismo año olvidó a los gobiernos municipales; en los debates para la formulación de la constitución se trató el tema de las municipalidades y que no se reflejó en el acta constitutiva³²; el

municipio es la base del Estado mexicano pero su inclusión se hizo en las constituciones locales.

Se denota que no se contemplaba la naturaleza social, política y económica de los municipios, cabe recordar que el modelo que los constituyentes mexicanos retomaron fue de la experiencia norteamericana³³, pero la existencia formal del municipio libre depende del gobierno estatal que reduce sus funciones públicas.

Los conflictos internos continuaban ahora con la guerra de Reforma, siendo los franceses quienes aprovecharon las problemáticas internas invadiendo el territorio e instaurando el II Imperio con la complacencia del sector conservador; Juárez resistió los embates y sacó a flote al país.

Porfirio Díaz, después de la muerte de Juárez, se levanta en armas con el plan de Tuxtepec en contra de Lerdo de Tejada, por su pretensión de reelegirse como presidente; Díaz se convierte presidente en 1877 y termina su primer mandato en 1880, el segundo mandato conocido como *Porfiriato* duró de 1884 a 1911 año de su exilio a Francia.

La situación de México antes del Porfiriato fue una larga y desgastante lucha entre liberales y conservadores, federales y centralistas, la aparición de caudillos como Antonio López de Santa Anna dificultaron en gran medida la consolidación de un país fuerte, más bien lo fraccionaron, provocando rupturas en la nación. Cada jefe regional disponía de los recursos a su conveniencia, provocando inestabilidad política y social.

Contrario a los gobiernos de Lerdo y Juárez, el gobierno de Díaz se caracterizó por tener jefes militares³⁴ y no gente culta en el gobierno. Razón por la cual aumentó el número de soldados para poder enfrentar a los lerdistas e indígenas, todos reprimidos violentamente bajo la excusa de forjar un país seguro y que fuera atractivo a la inversión extranjera. El resultado fue sorprendente pues las fuerzas productivas del país crecieron, la inversión extranjera se introdujo en el país a partir de 1880, siendo la década en la que se constituyeron grandes obras como el ferrocarril y las grandes corporaciones mineras, además de la fundación del Banco Nacional Mexicano.

Pero este crecimiento trajo grandes consecuencias, como fue la modernización y la consolidación de la nación, hubo un presidente fuerte alguien a quien respetar; la libertad tan ansiada por los liberales fue mal interpretada por Porfirio Díaz que dejaba enriquecer a las personas mientras no tuvieran aspiraciones políticas.

Díaz para consolidar su poder político y económico intervino en los otros dos niveles de gobierno (estatal y municipal) designando a los gobernadores y alcaldes, también el Congreso se encontraba compuesto por hombres fieles al caudillo. Se convierte en un dictador al no escuchar la opinión pública, al acumular todo el poder en su persona. Aseguró su futuro como presidente al modificar el artículo 78º de la constitución (de 1857) concerniente a la reelección presidencial. Fue asombrosa la estabilidad política del momento, pues en un país acostumbrado a cambiar de presidente constantemente, supo sobrellevar la situación volviendo a su gobierno burocrático para evitar la pugna por el poder.

En 1908 se perdió la estabilidad, es el año de la entrevista entre Díaz y James Creelman director del Pearson`s Magazine a quien le declara que ya no buscará otro periodo presidencial y aceptará gustoso un partido de oposición.

Díaz se encargó de perseguir a sus opositores, entre ellos los hermanos Serdán que mueren en Puebla, encarceló a Madero pero éste se exilió en Texas, y Díaz ganó las elecciones. Madero regresó a México con su plan de San Luis con lo que se da inicio al periodo de la Revolución Mexicana de 1910, donde el pueblo se levantó en armas. Díaz no pudo contener en esta ocasión la revuelta y finalmente el 25 de mayo de 1911 presentó su renuncia³⁵.

Los municipios durante el porfiriato sufrieron divisiones administrativas denominadas partidos, distritos o prefecturas que estaban a cargo de los jefes políticos; el municipio no tenía la mínima libertad, situación que motivó uno de los postulados más importantes de la Revolución Mexicana: el Municipio Libre³⁶.

Los proyectos liberales, federales, conservadores y/o centralistas no contemplaron en ninguno de sus postulados y proyectos la conformación de un gobierno municipal, mucho menos la autonomía, espacios que aparecerían en la legislación de 1917 y sus posteriores reformas.

1.2 El Municipio Libre en la Constitución de 1917³⁷

La revolución mexicana fue una lucha para abrir nuevas posibilidades políticas a grupos provenientes de clases medias y rurales, dando como resultado la reforma de la propiedad privada principalmente en el campo, pero no su abolición. Para alcanzar tales objetivos se necesitaba lograr la unidad, y el maderismo era ese ente que incluía la participación de los marginados del poder, los desplazados y los resentidos en contra del gobierno.

Los revolucionarios mexicanos lograron derrotar al porfirismo y al huertismo, lo que les dejó el paso libre para conferirse el poder vacante. Lo que necesitaban era crear un gobierno fuerte que partiera de la legalidad, por esta razón crearon la Constitución de 1917, donde se conceden grandes poderes al presidente de la República. Se convierte, además, en una Constitución social con los artículos 27 y 123, materias de gran importancia para la población; pretendía dar solución a los grandes problemas sociales que llevaron a la revuelta armada.

Los constitucionalistas conservaron como algo esencial la defensa a ultranza de un desarrollo capitalista para México, la institución de un Estado de derecho independiente de los intereses privados y un sistema jurídico de libertades públicas; proponían una revolución social, aunque en la práctica fue una revolución populista, evitando que el movimiento de masas se convirtiera en una revolución social; el régimen que crearon tuvo desde sus inicios las siguientes características: primero manipuló las clases populares cumpliéndoles sus demandas pero de manera muy limitada, segundo se fundó de un gobierno paternalista y autoritario, se pasó del autoritarismo caudillista a un autoritarismo institucional, y en tercer lugar éste régimen se propuso proteger la propiedad privada para basar su política económica en un desarrollo capitalista.

Esta Constitución denota el propósito de tener un Estado fuerte e intervencionista que se inmiscuya en todos los asuntos que afectan o benefician a la sociedad; buscaba este nuevo gobierno emanado de la revolución crear un gobierno que beneficiara a la nación, pretendía crear elites políticas nacionales, pero el gran

problema que enfrentó éste nuevo gobierno fue la de someter a todas las fuerzas sociales, pues existían todavía caciques regionales con poder local.

Clara es la trascendencia histórica de reconocer al municipio como “peldaño de la democracia” y como una instancia de gobierno, del cual partiera el principio de soberanía popular. La Constitución del 17 es una constitución federalista (aunque la realidad demuestre lo contrario) en la que el municipio ya no tendrá más la intervención del poder central en asuntos locales.

1.2.1 Reformas Constitucionales al Artículo 115

El proyecto en materia municipal plasma la voluntad por la abolición de antiguas formas de control político como eran los prefectos. Es así que la discusión de éste tema por parte constituyentes de Querétaro en 1917³⁸ tuvo como resultado el artículo 115 constitucional.

Los constituyentes de 1917 crearon desde el orden federal al municipio como una institución. Los lineamientos de la constitución federal prevén que los municipios se encuentren subordinados a las entidades federativas y al gobierno federal mediante las ordenanzas jurídicas³⁹.

El ámbito de competencia municipal, se encuentra delimitado por el marco jurídico de la entidad federativa a la que pertenezcan por la forma de gobierno Federal. La competencia municipal queda sujeta a la estatal y a la federal en asuntos previamente marcados por la Constitución Federal, limitando en cierta medida el libre desenvolvimiento de los municipios.

A continuación señalaré las dos principales reformas que ha tenido el artículo 115 constitucional desde 1917 a la fecha⁴⁰, como son la del año de 1983 y la de 1999.

Reforma del 3 de Febrero de 1983

La reforma de 1983 abrió las puertas a la descentralización, dándole funciones administrativas a los municipios. El contexto nacional y principalmente el internacional detonó las consecuencias contrarias a las esperadas con la reforma,

puesto que en este periodo entraron en vigor distintas reformas neoliberales como fue el libre comercio que dio paso directo a la globalización.

La reforma desencadenó procesos políticos, administrativos y culturales. Con cargos en el Ayuntamiento para las diversas fuerzas políticas, es que desde su nivel más básico los partidos políticos se extendieron a lo largo del país, formándose así una composición mixta en el mapa político mexicano.

Se definieron por primera ocasión un conjunto de competencias y facultades a los Ayuntamientos, antes de la reforma dichas competencias y facultades le pertenecían a las legislaturas locales, la renuencia a la descentralización se daba por parte de las entidades federativas que no querían descentralizar recursos a los municipios.

La representación proporcional es uno de los aspectos menos identificados como avance en la democracia. Los partidos políticos de oposición encontraron en el ámbito municipal el lugar propicio para tomar parte en la política, empezaron a trabajar desde las bases municipales.

La reforma se da en un contexto en el que el gobierno federal reconoce diversas fallas en su administración, entre ellas la corrupción; se generó en respuesta a la demanda de descentralización para los municipios, se creía que eso sería la puerta de acceso a la “modernización” de los municipios, cabe recordar que los vicios históricos en las administraciones federales y estatales, además de la nula actividad de los municipios en la vida nacional, ponen freno a las reformas.

El problema de fondo se encuentra en darle facultades de gobierno a los municipios ya no sólo administrativas⁴¹, puesto que si los municipios cumplieran al cien por ciento con la prestación de los servicios públicos, los grandes problemas nacionales (seguridad, economía, salud, educación, etc.) serían menos complejos.

Reforma del 23 de Diciembre de 1999

La reforma de 1983 abriría el camino a la descentralización desde la base municipal, pero la realidad variaba demasiado de la legislación; resulta necesario reformar a la institución municipal. La segunda reforma más importante para el ámbito municipal

se da en 1999; a diferencia de la reforma de 1983, un partido político de oposición participaría en la negociación y propuesta de modificaciones al artículo.

El Partido de Acción Nacional (PAN) tomaría un papel clave en la reforma, ya que logró negociar con el Partido de la Revolución Institucional (PRI) para lograr el consenso en el poder legislativo. Básicamente la reforma se orienta a los municipios urbanos gobernados por los partidos de oposición al PRI, ya que éste último tenía amplia presencia en municipios rurales.

Reformar a la constitución en materia municipal se debe basar en la democracia participativa puesto que la soberanía recae en el pueblo y el municipio es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía; y en el respeto de las desigualdades, no hay más desigualdad que reconocer a todos por iguales, no se puede gobernar de manera similar un municipio en extrema pobreza como lo es Cochoapa El Grande, Guerrero, como un municipio en extrema opulencia representado por San Pedro Garza García, Nuevo León. Lo anterior no sucedió con la reforma de 1999, sino todo lo contrario, agrandando así la brecha entre municipios ricos y pobres.

Dicha brecha se intensificó al generarse privilegios a los municipios urbanos, provocando desigualdades regionales. La descentralización es entendida como pérdida del federalismo, más bien es pérdida del poder central, a nivel municipal sucede lo mismo, la razón por la cual no se ha avanzado en materia de comunidades responde a los intereses puestos por los líderes (caciques) en la cabecera municipal.

Es importante destacar que los municipios a partir de esta reforma, ya no van a administrar sino que van a gobernar, y se reconoce que el Municipio es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población. Es importante el haber cambiado la redacción, aunque sean sólo palabras tienen un trasfondo político relevante. La función administrativa es una cuestión de delegación de funciones por parte de un gobierno. El gobernar es reconocer que el municipio tendrá las mismas funciones que sus homólogos federal y estatal.

Gobernar conlleva tener un órgano de representación, en el que se formulen leyes, políticas, líneas de acción y se resuelvan conflictos; además tiene un aparato administrativo público que pone en acción al gobierno. En otras palabras, tendría la

misma morfología que el nivel federal y estatal, que cuentan con un ejecutivo, un legislativo y un judicial, con su debido ámbito de competencia.

Ésta situación también aplica en materia hacendaria, concerniente a los fondos federales (Ramo 33) que son ejercidos por los Ayuntamientos bajo los lineamientos del gobierno federal. El gobierno municipal debería de allegarse de recursos propios para actuar conforme a las necesidades reales de su comunidad. Es necesaria, sin duda, una reforma en la que se creen los instrumentos necesarios para poner en práctica el gobierno municipal.

La reforma da preferencia al ámbito urbano porque la única vía de ingresos municipales es el pago del catastro, en suelo rural es más baja la cuota, así que los municipios urbanos obtendrán más recursos. El Dr. Raúl Olmedo menciona que “es una reforma economicista en la medida en que su objetivo fundamental es aumentar los ingresos propios de los Ayuntamientos de municipios urbanos”. El único logro de esta reforma fue la de separar aún más a los municipios pobres, provocando un ambiente de ingobernabilidad que se deja sentir con mayor fuerza en épocas de crisis económicas.

1.2.2 La Administración Pública Municipal

La administración pública municipal⁴² es la actividad del gobierno municipal regulada por el artículo 115 constitucional, la ejerce el Presidente Municipal o Alcalde y demás empleados de la administración por un período de tiempo de tres años sin reelección inmediata.

Se diferencia del Ayuntamiento, porque éste último es el órgano colegiado (y deliberante) que representa políticamente al municipio, lo integra el Presidente Municipal, el Síndico o Síndicos dependiendo el caso y los Regidores. La reunión de los Ediles⁴³ constituye el Ayuntamiento. También, al deliberar en sesiones de Cabildo⁴⁴ formulan las normas y reglamentos municipales que garanticen la cobertura y administración de los servicios públicos, formulan la iniciativa de Ley de Ingresos que envían a la legislatura del estado para su aprobación, nombran al secretario, tesorero y jefes de departamento (en su caso), además pueden

removerlos; imparten justicia cuando la afectación se dirige a la reglamentación que ellos han creado, participación en la elaboración, aprobación, difusión y ejecución del plan municipal de desarrollo, y llevan el control del registro civil; cada Ayuntamiento se renueva completamente cada tres años.

El Síndico o Síndicos, según sea el caso, son los integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, procuran los intereses municipales y lo representan jurídicamente. En situaciones particulares, los Síndicos municipales pueden formar parte del Ministerio Público, teniendo un cargo auxiliar, donde no ejercen acción penal, pero si intervienen en su preparación.

Los Regidores son los miembros del Ayuntamiento que se encargan de vigilar el desempeño de la administración pública municipal, no tienen facultades individuales, puesto que su labor es colegiada, sin embargo deben cumplir con las comisiones⁴⁵ que les señala el Ayuntamiento.

El Presidente Municipal⁴⁶ es la autoridad elegida mediante el voto de los electores, quien al fungir su rol como Presidente Municipal tiene la obligación de ejecutar las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, además representa administrativamente al municipio.

Sus principales facultades y obligaciones estriban en cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, reglamentos y resoluciones del Ayuntamiento; convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz y voto (y voto de calidad sólo en caso de empate); propone al Ayuntamiento los nombramientos del secretario, tesorero y representantes del mismo en el territorio municipal, y; dirige y vigila el cumplimiento de los servicios públicos municipales.

Como mínimo un municipio cuenta con órganos o dependencias en las que tiene injerencia directa el Presidente Municipal para su designación, por lo cual son órganos de la administración pública municipal que se encuentran a su cargo y resultan de gran trascendencia para emprender las distintas tareas o encargos del municipio, entre ellos están la Tesorería Municipal, la Comandancia de Policía, la Secretaría del Ayuntamiento y la Oficina de Obras y Servicios Públicos.

La Tesorería Municipal recauda los ingresos del municipio de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos Municipales, percibe

las participaciones provenientes de los impuestos federales y estatales, en suma, el tesorero municipal es la autoridad fiscal del municipio.

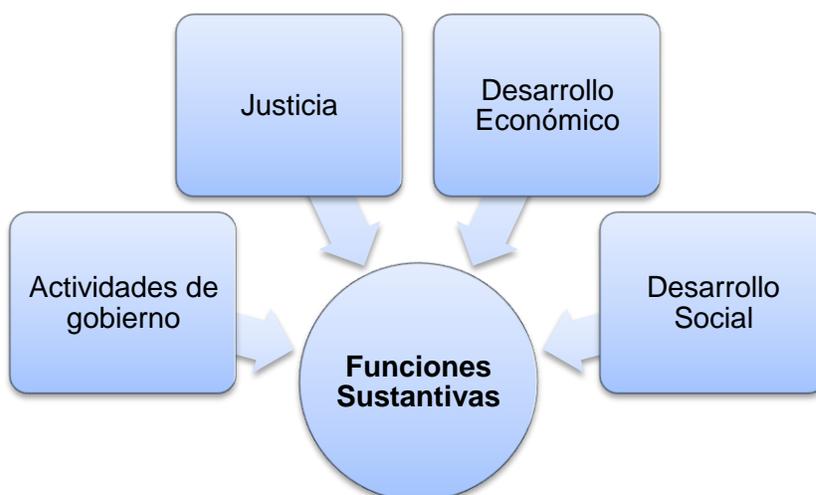
La seguridad pública municipal depende de la Comandancia de Policía, su tarea principal son las acciones de prevención del delito y mantener el orden y la paz. Los cuerpos de seguridad pública y tránsito municipal proporcionan auxilio a la población en casos de siniestros o incidentes vehiculares.

La Secretaría del Ayuntamiento se encarga de atender asuntos administrativos encomendados por el ayuntamiento, le compete el manejo del archivo general, el registro y control del personal, adquisición de los recursos materiales y el control de los activos que son propiedad del municipio. De tal modo que sus acciones concretas son: formular proyectos de reglamentos municipales, que posteriormente serán sometidos a consideración del ayuntamiento; vigilar y controlar todo lo relacionado con el registro civil (nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, entre otras actividades); contratación y capacitación del personal de los diversos órganos de la administración municipal, y; llevar el control de la correspondencia oficial.

La Oficina de Obras y Servicios Públicos es una pieza importante en la organización y conformación de la administración pública municipal, ya que mediante dicha oficina se atienden directamente los servicios públicos que señala el artículo 115 constitucional, para cumplir dicho mandato el presidente municipal deposita en dicha oficina la planeación y realización de las obras autorizadas por el ayuntamiento, la vigilancia, mantenimiento y conservación de los edificios y equipo destinado a la prestación de servicios públicos y llevar la administración de los servicios públicos con estricto apego a la reglamentación municipal.

Las atribuciones y funciones del Ayuntamiento se pueden determinar en dos ámbitos, uno lo conforman las funciones sustantivas⁴⁷ y el otro las funciones adjetivas⁴⁸; las primeras son las actividades sustanciales o básicas que debe realizar la administración pública municipal, las segundas referencian actividades complementarias a las primeras, en otras palabras, son las funciones que realiza la administración pública municipal para cumplir sus funciones sustantivas.

Diagrama 1.1



FUENTE: Elaboración propia.

Diagrama 1.2



FUENTE: Elaboración propia.

La administración pública es la parte más visible del gobierno municipal, es la que hace palpable la acción de gobierno y establece canales de comunicación con la ciudadanía para darle cumplimiento a las demandas⁴⁹, por esta razón es que la administración pública municipal separa sus funciones en adjetivas y sustantivas.

De esta manera es en la que se articula la administración pública municipal, su tamaño orgánico dependerá del tipo al que pertenezca, varía de municipio a

municipio en materia de recursos humanos, financieros (en presupuesto) y materiales.

Las características de los municipios rurales son las siguientes: escaso desarrollo económico, actividades productivas relacionadas con el sector primario, se presenta el fenómeno de la dispersión rural (existencia de pequeños núcleos poblacionales que no cuentan con caminos), carecen de infraestructura como son calles pavimentadas, alumbrado público, agua potable, drenaje, lo que impacta en bajos niveles de desarrollo económico.

Los municipios semiurbanos muestran actividades productivas, distinguiéndose una transición de lo rural a lo urbano, son potencialmente agropecuarios, forestales o pesqueros, combinada a la pequeña industria y el comercio. La población asentada en municipios con estas características varía de los 25 mil a los 100 mil habitantes, no cuentan al 100% con la cobertura de servicios públicos puesto que su infraestructura es limitada o incompleta, y los ingresos no le son suficientes para cubrir sus gastos administrativos.

La urbanidad en un municipio se manifiesta en la economía, ya que cuentan los municipios urbanos con la concentración en actividades económicas como la agricultura tecnificada, mediana industria, comercio y turismo. La cobertura de educación llega hasta el nivel medio básico, y en ocasiones al superior, con la instalación de escuelas tecnológicas. En cuanto a servicios públicos la población los tiene cubiertos, y los núcleos poblacionales se encuentran asentados al menos en dos comunidades importantes.

Actualmente ha surgido el municipio metropolitano, se encuentra localizado en zonas geográficas de alta concentración económica y demográfica. Las actividades económicas que lo caracterizan son la industria y el comercio, con la ausencia del sector primario. Tiene una población superior a los 500 mil habitantes, donde el principal gasto es para la atención de problemas urbanos. Su administración pública tiene una cierta magnitud y una alta especialización, y para atender situaciones concretas crean la figura de empresas paramunicipales.

La tipología municipal nos deja ver las características del centralismo, puesto que las mayores concentraciones poblacionales se dan en los municipios metropolitanos.

Las diez principales zonas metropolitanas, y donde se asienta el mayor de número de habitantes del país son en las siguientes ciudades: Cd. De México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Toluca, Cd. Juárez, Torreón, Tijuana y San Luis Potosí. Dichas ciudades concentran las actividades económicas, se encuentran las mejores universidades, los centros de salud más importantes, el mayor avance en tecnología y en comunicaciones, la administración pública llega a tener un cierto grado de eficiencia y eficacia, pero en los municipios rurales, que son mayoría en el país no existe.

CAPÍTULO 2

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

“La aceptación de la opresión por parte del oprimido acaba por ser complicidad; la cobardía es un consentimiento; existe solidaridad y participación vergonzosa entre el gobierno que hace el mal y el pueblo que lo deja hacer”.

Víctor Hugo

En este apartado se analizan los *Alcances y Limitaciones de la Administración Pública Municipal*, donde me adentro en los aspectos básicos para proyectar el desarrollo y la estabilidad de los pobladores del municipio. Concibo como *Alcances* las áreas de oportunidad y las fortalezas que tienen los municipios y que no han explorado las administraciones, que no han promovido los políticos mexicanos, y que han señalado grandes investigadores en materia social, económica y política. En el análisis de los mismos subtemas brindó un estudio que detecta las *Limitaciones* entendiéndolas como aquellas debilidades o incapacidades estructurales para desarrollar alguna tarea o función y que en la institución municipal se hacen más visibles.

Como ya describí en el Capítulo I de la presente tesis, las comunidades, origen de los municipios, nacen de la congregación de personas en un territorio dado, en el que conviven y crean lazos o relaciones sociales, por las cuales mantienen un orden, y que en su evolución, dichas colectividades humanas formaron a los Estados. En esas congregaciones primarias unidas por lazos sanguíneos y posteriormente en los Estados, la administración pública⁵⁰ ha estado presente. Aclaro que no se puede nombrar como administración pública a las antiguas formas de administración de los recursos públicos, por ejemplo en el antiguo Egipto se dan las primeras formas de administración pública, pero como ciencia publiadministrativista surge hasta el siglo XIX, y antes de ello no puede llamarse administración pública.

La administración pública es producto de la comunidad, es su razón de ser. La naturaleza espontánea y perfectible de la administración es una característica fundamental, es espontánea en el sentido en que surge al mismo momento en que los individuos se organizan y viven en comunidad, procurándose los medios para mejorar su vida colectiva; es perfectible en el sentido de que al ser creación humana no es perfecta, las divisiones, la ideología y el individualismo permean el ideal de la perfecta armonía administrada públicamente.

El Municipio es el nivel de gobierno más cercano a la gente, en él radican todos los ciudadanos. Lo pequeño de su ámbito de competencia garantiza el eficaz cumplimiento de los ordenamientos; pero existe un nivel aún más cercano y es el gobierno comunitario. La descentralización es una característica de un gobierno federal, en México no se ha avanzado en este sentido, existen diversos vicios que aún perduran. La descentralización que exige el gobierno municipal, debiera de empezar a promover la descentralización al interior del mismo municipio.

Por lo anteriormente descrito es fundamental la participación comunitaria en la nueva configuración política, económica y social, y es en los municipios donde se asientan las comunidades. El municipio actualmente se encuentra en medio de una serie de problemáticas, la disyuntiva la tiene frente de sí el Estado mexicano, entre escoger fortalecer el federalismo o seguir con este semifederalismo que debilita e imposibilita el desarrollo municipal.

Para comprender cabalmente *los alcances y posibilidades del Municipio en México* es necesario conocer los factores endógenos y exógenos que lo limitan o fortalecen, para tal efecto el Dr. Raúl Olmedo Carranza enuncia una serie de factores indispensables para realizar una investigación y formular una opinión acerca del Municipio mexicano, puesto que para alcanzar una objetividad en el análisis municipal, es necesario tener presentes los puntos citados con antelación.

Es este sentido de ideas que al reconocer a los doce puntos citados⁵¹, surge la siguiente serie de reflexiones derivadas de ellos, y que son la columna vertebral del presente capítulo de tesis.

Al tener presente el impacto de la economía mundial y la globalización en México, podemos comprender los efectos benéficos y nocivos sobre el país y sus

ciudadanos, es así que para comprender este punto retomo la idea del “efecto mariposa”⁵².

El modelo de organización política y administrativa en México (que se supone es Federal) ha mermado de sobre manera al Municipio. Las relaciones intergubernamentales proponen modelos mediante los cuales se organizan los gobiernos. México reconoce tres niveles de gobierno, el Federal, Estatal y Municipal, donde el ámbito de competencia marca el alcance de cada uno. La realidad es que el Federalismo mexicano excluye al gobierno municipal; los gobiernos municipales no tienen las mismas funciones de gobierno que los otros dos niveles, sólo tienen funciones administrativas.

En este sentido es que se habla de la diferencia fundamental entre Administrar y Gobernar, ya que ésta última es una atribución que se le ha conferido al municipio en el artículo 115 constitucional con la reforma de 1999, a pesar de esto existe la tendencia de referirse sólo a estudiar la administración y no al gobierno municipal. Éste último es el más cercano a la población tiene la capacidad de generar organización (es más fácil organizar a la población desde una esfera más pequeña) y sería capaz de generar riqueza colectiva. Adicionada a la tendencia administrativa se encuentra además el miedo de entregar verdaderas capacidades gubernamentales a los municipios por el hecho de poderse debilitar el centralismo que sólo resulta beneficioso en periodo electoral.

La crisis de la democracia afecta directamente en el actuar de los servidores públicos. La representación ha decepcionado a la población provocando la falta de credibilidad hacia los partidos políticos y servidores públicos, esto sin mencionar que el nivel de vida de la población se ha visto disminuido, puesto que elección tras elección los candidatos venden ilusiones y a la hora de gobernar no mejora la calidad de vida de los ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto es necesario e indispensable generar conciencia ciudadana a partir de la democracia participativa, es devolverle a la ciudadanía su capacidad de decisión, es en pocas palabras regresarle al pueblo la soberanía. El municipio en esta circunstancia es el espacio público idóneo para poner en práctica la democracia participativa. Si los municipios obtuvieran la capacidad de gobernar

(que como se mencionó anteriormente generarían organización entre la población) crearían en su interior comités ciudadanos que coadyuvarían con su participación para diferentes fines en pro de su municipio.

Es de todos sabido los grandes problemas de corrupción al interior de los municipios. Las contralorías, la capacitación, las políticas públicas, la nueva gerencia pública, entre otras muchas herramientas no han podido erradicar este gran mal. Es importante retomar el análisis de esta vertiente, sino el estudio acerca del municipio se vería sesgado de la realidad.

Los doce puntos propuestos por el Dr. Raúl Olmedo como herramientas de análisis objetivas para el municipio no pretenden ser una metodología o una receta a seguir para analizar del municipio, sino que pretenden contribuir para realizar un análisis exhaustivo apegado a la realidad municipal.

La realidad demanda que nos comprometamos íntegramente para mejorar las condiciones tan pobres en municipios rurales, donde las políticas y los planes se desvanecen con la pobreza, y los escasos recursos provenientes de la federación la mantienen llevando a los presidentes municipales a sólo administrarla y no combatirla de fondo. Es por esto que considero necesaria la participación activa de la gente para que realmente haga política, que forme parte de los procesos de gobierno para mejorar su condición de vida⁵³.

2.1 Desarrollo, Descrecimiento y Medio Ambiente

2.1.1 Crecimiento económico y Desarrollo

La búsqueda de la felicidad de los pueblos se hace mediante el crecimiento incesante de la economía que se mide por el indicador del Producto Interno Bruto (PIB). La tarea de todo administrador público es hacer frente a dos situaciones concretas: el engrandecimiento de la población y el crecimiento del PIB, en otras palabras, como repartir el pastel entre los comensales.

La búsqueda incesante del crecimiento económico es el fin del sistema económico mundial que a partir de la década de los 80's mutó en el neoliberalismo y se

encuentra expandido a nivel mundial con la caída del muro de Berlín y el fin del bloque socialista.

El PIB es el resultado final de una serie de cálculos econométricos que incluye a los ingresos (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), egresos (gasto corriente y gasto de inversión), al crédito público interno (incremento monetario, de la banca comercial, o la emisión de bonos) y externo (de organismos internaciones como el BM, FMI y/o BID), y los saldos de la balanza comercial (exportaciones-importaciones).

En todos esos cálculos que debe tener presente en cada momento el administrador público, no aparece la gente; la gente es la que mueve toda esa maquinaria, pero también hay gente que no la mueve y esa gente simplemente resulta invisible⁵⁴.

Desarrollo y crecimiento económico significan lo mismo, sólo que el desarrollo tiene una postura más social y menos agresiva. El desarrollo empezó a la mitad del siglo pasado con el auge del industrialismo, de hecho diversos países entraron en la carrera por la industrialización puesto que es síntoma de desarrollo. En México la etapa que comprende 1950-1982⁵⁵ es la que marca el inicio en la carrera por la industrialización y que significó el zenit de la sociedad mexicana.

Cabe hacer un alto en el camino, los que se desarrollan no son los países o las regiones⁵⁶ son las sociedades las que lo hacen, y al interior de esas sociedades podemos vislumbrar que no es toda la sociedad la que lo hacen de hecho hay quienes la padecen; los primeros en padecerla son los campesinos y en su conjunto el sector agrícola.

Esta primera etapa del desarrollismo moderno generó toda una serie de ideas y corrientes de pensamiento, surgen instituciones económicas como el Banco Interamericano de Desarrollo y pactos regionales como la denominada Alianza para el Progreso. A nivel nacional surgen instituciones planificadores que le dieron un gran impulso al industrialismo, transformando a los países que eran rurales en países urbanos. Pero todo este proyecto fracasó⁵⁷ dando paso a una nueva manera de llevar la economía nacional como lo es actualmente el *neo-liberalismo monetarista*.

Existen diversos señalamientos en torno a la inviabilidad del desarrollo económico.

En primera instancia es contraproducente, puesto que en lugar de generar desarrollo para todos los ciudadanos, genera una brecha que separa a las periferias del centro⁵⁸, es decir separa a una minoría privilegiada del resto de la población.

Entonces detectamos la primera forma de presión que se genera sobre la tierra (los recursos naturales), que es la disponibilidad de tierra destinada a la agricultura y que fue reemplazada por la industrialización. La segunda es el crecimiento poblacional y la capacidad de carga que ejerce sobre él, puesto que para la satisfacción de “necesidades” y para el consumo exagerado de mercancías y servicios (que incrementa el PIB) se necesitan recursos; el impacto sobre el planeta tierra es llamado *huella ecológica*⁵⁹.

Para enfatizar el hecho, el desarrollo no es posible debido a que está construido sobre mitos que se desmienten con la realidad y los hechos, como es que los países pobres no podrán llegar ser ricos, o lo que es lo mismo los países subdesarrollados no podrán convertirse en desarrollados⁶⁰, por el hecho de que la depredación del planeta tiene un costo elevado que sólo los ricos (o países ricos) pueden pagar, además que si los países pobres llegaran (que resulta imposible, pero sólo es un supuesto) a tener los niveles de vida y de consumo que los países ricos los recursos del planeta no alcanzarían⁶¹.

Tenemos la necesidad de pensar en la idea propuesta por Nicholas Georgescu-Roegen “no se puede crecer infinitamente en un mundo finito” y en la idea planteada por Iván Illich denominada la lógica del caracol⁶², la cual enuncia como el crecimiento excesivo de su concha (del caracol) provocaría que fuera aplastado por ella (concha que fue creada para protegerse y que si excede el tamaño del caracol puede ser aplastado por su propio mecanismo de defensa), que es lo mismo de pensar crecer infinitamente cuando el planeta tiene límites establecidos. Para desarrollarse o crecer indefinidamente una economía en un planeta finito es impensable, es ilógico⁶³, el planeta tierra tiene límites físicos, los recursos no son inagotables, menos aún cuando son contaminados.

En este sentido, podemos ver que en la actualidad el sistema económico mundial y todas sus actividades económicas representan un gran peso para el planeta, un peso que está excediendo los límites físicos y de regeneración de la naturaleza, de

hecho, la búsqueda incesante del bienestar, aludido al crecimiento económico, está siendo contraproducente, puesto que en lugar de generar satisfactores, genera males.

Se generan males sociales derivados del sobre crecimiento en el sentido de que al crecer desmedidamente las sociedades se vuelven incapaces de resolver sus problemas, puesto que sus problemas son igualmente desmedidos y sobrepasan por mucho las capacidades humanas, de esta forma es que funciona el modelo de desarrollo pregonado por el Leviatán⁶⁴.

El desarrollo se mantiene vigente, aún tras grandes limitantes por dos razones básicas: después de aceptar que toda formación estatal guiada por los principios leviatánicos mantendrá la búsqueda del crecimiento perpetuo, la primera razón tiene que ver con un nivel cultural. El desarrollo se ha mimetizado con un valor fundamental: el logro, que desemboca en la búsqueda de ganancia perpetua. Progresar es parte del desarrollo, puesto que se busca mejorar el *status*⁶⁵ y toda sociedad tiene derecho a mejorar, esto es reflejo de la filosofía rectora del desarrollo⁶⁶.

La segunda razón está en que todos los planes económicos sostienen el crecimiento perpetuo, los economistas⁶⁷ que trabajan en el desarrollo de las naciones tienen la tarea de incrementar el PIB, puesto que la propia teoría económica sostiene su búsqueda insistente.

Ante sus constantes inconsistencias el desarrollo se hace acompañar por otros conceptos. El desarrollo desde su auténtica génesis en 1750 con el despegue de la industrialización y relanzado a la mitad del siglo XX se ha presentado de diversas formas, Serge Latouche describe a este fenómeno como el desarrollo en partículas⁶⁸.

El primero en retomar es el desarrollo social⁶⁹, dicho tipo de desarrollo es el buen crecimiento, es el aprovechamiento de las virtudes de la modernidad, es que los avances tecnológicos, las oportunidades de crecimiento y el progreso de la humanidad en general, se vuelvan benéficos para todos. Pero esto también es una falacia, en primer lugar porque el desarrollo implica el crecimiento de unos países, denominados del Norte (países ricos) que se sostienen por la extracción de recursos de los países del Sur (países pobres). La riqueza de los países del Sur se debe a la dependencia que tienen por exportar materia prima, y cuando los países del Norte

tienen una recaída, sus sociedades, principalmente los sectores más pobres padecen, es decir, las recaídas beneficiosas para todos (*trickle down effect*) no existen y no pueden ser aprovechadas por todos⁷⁰.

El segundo en mencionar es el desarrollo humano, que es el complemento que se le da al desarrollo social mediante indicadores de desarrollo en materia de salud, nutrición, educación, etc., donde los datos son medidos a partir del ingreso per cápita, que acentúa, nada más, la separación entre ricos y pobres.

La tercera célula del desarrollo, es el local. Actualmente es un término en auge, dado al que el sistema ha entrado en un proceso globalizador. Pero la formulación de desarrollo local es una posición contradictoria⁷¹, dado que el desarrollo es consecuencia de un proceso económico mundial, no es local, ni regional ni tampoco nacional, además la participación política de un sector preciso (el local) es muy limitada. Así pues no se puede hacer una paridad entre el desarrollo local y el crecimiento localizado, puesto que cualquier cambio en el medio local, no implica desarrollo.

De hecho una implicación social y medio ambiental del denominado, desarrollo local, es que pusieron a las localidades a competir entre ellas de manera global, cada una de las localidades “ofrece” mediante ventajas fiscales, flexibilidad laboral y desregulación medioambiental (desregulación disfrazada de regulación), a su territorio para que las empresas transnacionales se asienten e inviertan en su localidad, dejando como consecuencia graves trastornos medioambientales, malos salarios a los empleados y bajos ingresos fiscales.

La última célula derivada del desarrollo es el desarrollo sustentable, y para Nicolás Georgescu-Roegen y Serge Latouche *uno de los conceptos más tóxicos*. Forjado en la conferencia de Río en 1992, donde la ONU lo ha definido como el desarrollo “económicamente eficaz, ecológicamente sostenido, socialmente equitativo, democráticamente fundado, geopolíticamente aceptable, culturalmente diversificado”, es así el gran descubrimiento y la gran solución a los males medioambientales del crecimiento económico. De hecho, a partir de formación del término, se ha querido separar al desarrollo del crecimiento, argumentando que la búsqueda de crecimiento es el que está depredando al planeta y que el desarrollo es más “amigable” con el

ambiente. El desarrollo implica crecimiento, y es un oxímoron o antinomia⁷², el término desarrollo sustentable, puesto que como ya hemos visto, el crecimiento no tiene presentes los límites del planeta.

El crecimiento (desarrollo implícito) conlleva contaminación, y lo sostenible implica no contaminar, en un ejemplo cotidiano podemos ver la siguiente situación: una persona que ha fumado por 30 años consecutivos y un día comienza a experimentar síntomas propios de enfisema pulmonar acude al médico el cual le anuncia dos situaciones: primera, siga fumando y morirá en unos cuántos años a causa del cáncer pulmonar; segunda, deje de fumar y podrá alargar un poco su vida; el médico lo receta bajo la condición de no fumar más, puesto que al combinar medicamento y cigarro (fuente de la enfermedad) le causará mayores daños y su enfermedad lo hará sufrir más. La misma situación acontece con el planeta, la contaminación es la enfermedad y la sostenibilidad es la cura, el crecimiento provoca la contaminación y la degradación del planeta, el desarrollo sustentable pretende ser la cura a ese mal, pero insisto no se puede mezclar la cura (sostenibilidad) con la enfermedad (crecimiento), puesto que entonces el planeta no se curará y los efectos serán peores, la solución está en dejar de contaminar por lo tanto en dejar de crecer.

Ya se han enunciado las razones que aseguran que el crecimiento económico infinito es imposible puesto que el planeta es finito; también se ha mencionado el porqué es imposible el desarrollo en países pobres, pero nos falta desenmascarar una última falacia: el posible tránsito del subdesarrollo al desarrollo.

Celso Furtado sostiene que es imposible dicho tránsito puesto que el subdesarrollo necesita de la dependencia⁷³, que se manifiesta en la imposición externa de pautas de consumo que sólo se pueden mantener por la generación de excedentes creados en el comercio exterior.

El Dr. Raúl Olmedo expone que es imposible el tránsito del subdesarrollo al desarrollo tipo Estados Unidos, puesto que existen limitaciones internas y externas⁷⁴ (el explica la imposibilidad del tránsito para México). La primera limitación es que *la economía mundial en su conjunto tiende a disminuir su crecimiento*. Estamos en una sociedad del empleo sin empleo⁷⁵ y por lo tanto nos encontramos en una sociedad de crecimiento sin crecimiento. Esta crisis se ha vivido desde la década de 1970 y se

agudizó de manera global en el 2008.

El desempleo masivo es un fenómeno propio de los países subdesarrollados. Las crisis sociales, económicas, políticas y medioambientales las sufren en mayor medida éstos países. La crisis económica que se viene arrastrando desde los 70's u 80's ha generado una gran masa de desempleados. El modelo económico actual no ha encontrado la manera de emplear a tanta gente, además la modernización de la producción y la implantación de nueva tecnología han mermado la ocupación de personas; el hombre ha sido sustituido (casi por completo) por la máquina.

Una segunda limitación se explica mediante *la evolución de la economía mexicana*, el crecimiento económico en México muestra que entre 1935 y 1980 se creció a un ritmo promedio de 6.5% anual. A partir de 1980 vivimos en una crisis permanente, donde el crecimiento ha sido de cero por ciento anual. Es así que nos encontramos en un proceso depresivo de largo plazo en la economía mundial⁷⁶. No hay soluciones visibles a esta falla en el sistema económico mundial, ni el Estado ni la globalización (libertades en los intercambios) puede solucionar esta crisis.

El modelo económico que aplica para todo el planeta ha entrado en un círculo vicioso que destruye la naturaleza y desemboca en el sobrecalentamiento planetario que empobrece cada vez más a la población mundial, que ya representa el 80% de la población del planeta. En suma es la “financiarización” la que estaría orquestando la crisis generalizada.

La tercera limitación para alcanzar el desarrollo desde la perspectiva de un país subdesarrollado como lo es México, es precisamente *el encarecimiento mundial de los energéticos y de los alimentos*⁷⁷, y complicándose cada vez más con el calentamiento global, la depredación del medio ambiente y la contaminación de ríos y mares. El problema de la alimentación afecta principalmente a países, que paradójicamente, son rurales o agrarios. En la actualidad el ganado y los automóviles compiten por el alimento mundial, el ganado desde la perspectiva de que se alimenta con cereales y para mantener *la cultura de la carne* miles de hombres y mujeres del planeta padecen de hambre⁷⁸ porque un animal vale más que una persona. Recientemente ante la escasez de petróleo los investigadores, científicos financiados por los gobiernos o grandes empresas están probando con los biocombustibles⁷⁹

como una opción viable, sustentable y medioambiental, ante la crisis del petróleo y la contaminación para suministrar de combustible a los automóviles.

Es así como se desmiente la tesis de que el subdesarrollo es una etapa previa del desarrollo⁸⁰, puesto que en la carrera, o más bien en la competencia, por los recursos planetarios, no todos compiten de la misma forma, algunos están destinados sólo a contemplar la ganancia ajena contribuyendo forzosamente a la riqueza extranjera y a tener un papel en la historia de servidumbre. La naturaleza siempre es la más afectada puesto que mientras más rico es el entorno más se busca su explotación, derivando en pobreza para sus habitantes.

Podemos asegurar, junto con Schumacher, que el verdadero desarrollo no comienza con las mercancías⁸¹ comienza con la gente, educándola, organizándola y disciplinándola es que se puede superar la pobreza, los tres requisitos anteriores deben avanzar juntos y ser propiedad de la sociedad.

El desarrollo lo veo como las potencialidades máximas que puede obtener un cuerpo social, asemejando al cuerpo humano, por ejemplo, un ser humano "x" alcanza una cierta estatura y su peso debe ir de acuerdo a la misma, si se mide 1.70cm, el peso debe oscilar entre los 70 y 75kg, puesto que si los excede se le considera obesidad y si pesa menos desnutrición. Además si el cuerpo humano no tiene un brazo o una pierna, o si le creció de más una mano, es una anomalía, lo mismo sucede con la economía, no se puede crecer más de los límites físicos o no se puede tener menos de la capacidad, y tampoco se puede sobre especializar una actividad económica, es cuestión de dimensiones y proporción⁸².

Como podemos ver tenemos un panorama muy sombrío delante de nosotros, el medio ambiente no soporta la carga que se ejerce con las actividades económicas, tampoco los ciudadanos pueden resistir hambrunas, bajo ingreso económico y un sistema que les cierra las puertas laborales. No se puede seguir sosteniendo la impostura del crecimiento económico, razón por la cual ha surgido una nueva tendencia, llamada en Europa decrecimiento y en México descrecimiento, la cual será abordada en el siguiente subtema, donde veremos sus propuestas y su viabilidad.

2.1.2 *Descrecimiento*

El decrecimiento nació en Europa, principalmente en Francia; se distingue por ser multidisciplinar, retomando elementos de la economía, filosofía, física, biología, economía ecológica, ecología política y feminismo. Los precursores del decrecimiento son Nicholas Georgescu-Roegen, quien desarrolló la Bioeconomía, e Iván Illich con el concepto de contraproduktividad. Complementarias a estas ideas iniciales, se encuentran teóricos como Jacques Grinevald, Karl Polanyi, Marcel Mauss, Jacques Ellul, Edgar Morín, Gilbert Rist, Cornelius Castoriadis, André Gorz, François Partant, y actualmente el más reconocido teórico del decrecimiento es el francés Serge Latouche.

En México se ha introducido el decrecimiento desde el 2007, pero cabe hacer una aclaración, para México se utiliza el término *descrecimiento*, Miguel Valencia argumenta⁸³ que el término decrecimiento no refleja la propuesta política original, el vocablo decrecimiento se refiere únicamente al descenso del PIB, mientras que *descrecimiento* se refiere a una nueva forma de organización, donde se reducen las distancias de los eslabones de la producción-distribución-consumo. El *descrecimiento* se refiere a deshacer literalmente el sistema capitalista industrial, para conservar y mantener la vida del planeta y en el planeta.

El *descrecimiento* congrega diversos conocimientos y perspectivas heredadas por movimientos sociales⁸⁴, como son: el movimiento de las mujeres y, en general, los movimientos de emancipación; los movimientos por la paz; los derechos civiles; la no violencia; el movimiento ecologista, que trabaja por la protección y recuperación de la diversidad biológica y sociocultural, pero también de una visión integrada de la realidad y de la vida; los movimientos "alter mundistas", que se oponen a la exportación a nivel mundial de una estructura de dominio, que es a la vez económico, tecnológica y mental, donde la jerarquía, el control y la competencia imponen su lógica encima de cualquier otra. En resumen, la suma de todas estas posturas proponen caminos para compartir el mosaico de diversidades y hacer una red global que se base en la equidad de los intercambios y en la capacidad de cooperación ante los retos enormes a los que las sociedades humanas deben

enfrentar en los próximos años.

Comúnmente el decrecimiento se confunde con la defensa de la naturaleza⁸⁵, pero su trascendencia va más allá del ecologismo. Pretende romper la estructura de dominación (hacia el planeta y los seres humanos), replantear las relaciones globales en que unos cuantos ganan y muchos más pierden. El decrecimiento todavía va más allá al incursionar en temas filosóficos, al percatarse que el imaginario social está colonizado en primera instancia por un absurdo: el crecimiento económico infinito.

El decrecimiento denuncia a los principales culpables de la catástrofe climática planetaria, siendo el imaginario social uno de los factores que alimenta el sistema en el que vivimos. Se demuestra la nula factibilidad de relacionar desarrollo sustentable y decrecimiento, ya que el desarrollo sustentable lleva implícita la sobre explotación de la tierra, sólo que con una visión “ecológica” o “social”.

El decrecimiento sólo puede pensarse en una “sociedad de decrecimiento”, porque involucra expulsar de la economía vicios tales como la propiedad, los medios de producción⁸⁶ y la acumulación ilimitada de capital. Es por esto que el mismo Latouche dice que el decrecimiento no es concepto, “se trata de un eslogan mediático creado para escandalizar, para crear impacto”, es una posibilidad de atreverse a pensar un mundo diferente y sobre todo “salir de la economía”. Se plantea la necesidad de salir de un conjunto de adicciones que generan “deudas”, y por otro, se propone restablecer una serie de conexiones y arraigos, hoy en peligro.

En este sentido Serge Latouche retoma un plan denominado las 6 R’s⁸⁷, que son: *Reevaluar* los valores que tenemos como sociedad, *Reestructurar* la producción y las relaciones sociales adaptándolo a la nueva escala de valores; *Redistribuir* la riqueza; *Reducir* el consumo y la producción que impacta sobre la naturaleza; *Reutilizar* los bienes para no caer en la moda y *Reciclar* los desechos no naturales.

El plan descrito con antelación tiene como sustento el fortalecimiento de lo rural con el desarrollo de la agroecología, que aborda a una agricultura no mecanizada, que ya no utilizará químicos como sucede con la actual agricultura moderna que depende del petróleo en todos sus componentes y no puede mantenerse mediante el flujo solar. La implementación de agroquímicos pone en riesgo a la salud humana y

la supervivencia de especies. El decrecimiento defiende la implementación urgente de modelos agroecológicos⁸⁸ (agricultura ecológica u orgánica: permacultura, agricultura natural).

Con el decrecimiento no se propone regresar a la época de las cavernas⁸⁹, ni renunciar a conquistas sociales o políticas, no es ver en el prefijo *des* un regreso al pasado, es más bien replantear nuestra vida en términos de convivencia⁹⁰ entre nosotros y con la naturaleza.

La necesidad de transitar del crecimiento al decrecimiento, o del desarrollo al posdesarrollo, tiene que ver con el retorno de la convivencialidad y la búsqueda de la felicidad. La infelicidad⁹¹ que vivimos se refleja en la multiplicación de la violencia, la crisis de la otredad, el consumismo y la sobremedicación de antidepresivos en la sociedad.

La felicidad pública⁹² la entenderemos no como una utopía irrealizable, sino como una realidad construida por las personas organizadas. Éste es el valor más complejo que enfrenta la Administración Pública actualmente. Debemos emprender un amplio trabajo de reformación, para cumplir con las amplias expectativas que tienen los ciudadanos. La pobreza y la inestabilidad social derivada de ella, representan actualmente un gran reto, pero no debemos pensar en soluciones coyunturales, debemos conocer el origen estructural de los problemas para encararlos.

2.2 Participación y Organización Social

Para abordar el tema de la participación y organización social, considero importante retomar *las seis tesis sobre el municipalismo libertario* de Murray Bookchin, que abordan a la organización política basada en asambleas vecinales, donde se ejerce la democracia participativa o directa.

La corriente del municipalismo libertario se enfoca en la convivencia entre vecinos de un municipio, lo que será el motor de cambio hacia una vida comunitaria basada en los valores éticos y organizativos, y de los hombres con la naturaleza (expresada en los ecosistemas).

La primera tesis del municipalismo libertario aborda su razón de ser, define su

organización como una lucha social radical ubicada en la comunidad, puesto que otros movimientos radicales se centran en el trabajo⁹³. Es que, en la comunidad se pueden desarrollar actividades descentralizadas, colectivamente gestionadas, estatales y con una democracia directa, donde al unirse la comunidad con otras comunidades que comparten los mismos rasgos, se pueden conformar confederaciones de municipalidades, con valores como la complementariedad y el apoyo mutuo.

La segunda tesis aborda la idea de la comunidad, la cual debe realzar la comunicación y el acercamiento entre los vecinos, donde se avance y construya un cuerpo político de ciudadanos unidos, ya no sólo por costumbre y lazos sanguíneos, sino por valores éticos. Con esto se propone una apertura hacia el exterior, puesto que ya no sería una comunidad cerrada y se crea entonces una nueva área de interrelaciones (*el reino del polissonomos*⁹⁴), que ofrecen un nuevo civismo, y lo más importante la gestión de la *polis* por parte de los ciudadanos auténticamente libres, en suma, se nos da la oportunidad de retornar al concepto original del término política.

La tercera tesis aborda el término de *lo civil*, aquí Bookchin identifica su concepto con la urbanización, y a éste último concepto lo ve como la auténtica corrupción de la acción ciudadana⁹⁵. Esto se explica a partir de que a los habitantes de las urbes se les identifica solamente como electorado o votantes, siendo que los habitantes de tales urbes son abstracciones, es una masa, un aglomerado cuya única función es elegir representantes. Con la politización⁹⁶ de esta masa, se supone que se convertirán en asambleas articuladas, que se forme un auténtico cuerpo político, que la gente participe por motivación propia defendiendo los intereses comunales y sobre todo que tome decisiones que impacten en la comunidad.

La tesis cuarta analiza la relación del Estado, la administración pública y la posibilidad de la política. Bookchin defiende la idea de la libertad municipal sin oposición a la administración. Reconoce la posibilidad de la realización de la política con participación de la administración (pública), puesto que la asamblea ciudadana es superior a la administración. El problema lo centra Bookchin en el tránsito de una sociedad altamente centralizada (administrativamente) a una descentralizada. De

hecho no son incompatibles administración y municipalismo libertario⁹⁷, puesto que la administración es el apoyo, la orientación y la canalización de las propuestas y demandas ciudadanas, jamás a la inversa, puesto que caería en un centralismo administrativo.

La quinta tesis afronta el concepto de *pueblo*, que Bookchin lo considera como un término oscurantista y abstracto, pero que puede ser incorporado al vocabulario del municipalismo libertario, con un sentido de *interés general*⁹⁸, que incluye a los intereses particulares pero no se estanca únicamente en ellos, sino que le da relevancia al interés general con orientación municipal.

La última tesis, la sexta, apunta al resurgimiento del término “política”⁹⁹, donde se debe revalorar su significado y recuperar sus viejas tradiciones, puesto que el municipalismo libertario se construye con *política orgánica*, que es una política que surge de la asociación e interacción humana desde la célula más pequeña, hasta la construcción de un cuerpo político formado a partir de la participación ciudadana, situaciones que no están destruidas, pero si se encuentran enterradas¹⁰⁰ en las instituciones políticas actuales.

Las tesis anteriores tienen la intención de rescatar una tradición política olvidada, buscan politizar a la ciudadanía y procuran formas participativas no excluyentes, se intenta con estas ideas recobrar el sentido de gobierno civil, donde las personas puedan manejar sus asuntos, discutir públicamente sus problemas y fraguar por ellos mismos sus acciones. En suma, buscan alcanzar instituciones democráticas directas, buscan encontrar el sentido de una administración que sirva a sus comunidades o municipios como un orientador, no más como un tutor que les domine. Se busca hilar formas autónomas de gestión y formas políticas de participación, en el marco de valores éticos, de responsabilidad pública y de participación ante un mundo globalizado que ha destruido a las comunidades, despojándolas de identidad y de toda aquella forma de asociación política. Es así, que el municipalismo libertario es una forma de reacción frente a los embates globales que destruyen a la naturaleza, degradan a ser humano e imposibilitan la asociación, generando seres humanos indiferentes y apáticos ante los cambios de su comunidad y del mundo.

2.2.1 Cultura y Organización Vecinal

La cultura vecinal deriva inevitablemente de los vecinos. La cultura vecinal abarca la escala de valores, las costumbres y tradiciones que le dan sentido de pertenencia al territorio donde viven los individuos. La cultura vecinal nace de la comunidad, que deriva del conjunto de vecinos que viven y crean una vecindad¹⁰¹ puesto que se trazan finalidades, metas y proyectos (festividades y servicios) que consideran comunes entre sí los vecinos.

Las vecindades las describen quienes viven en ellas, las comunidades nacen por los vecinos al encontrar que sus necesidades, pasiones, problemas y situaciones las comparten también sus vecinos, y la organización es la que da el marco necesario para expresar dichas inquietudes. La posibilidad de decidir comunalmente deviene de la transformación que se da de vecino a comunitario¹⁰².

La comunidad siempre ha existido, su tradición política deviene de la antigua *polis* griega y el animal político descrito por Aristóteles¹⁰³, cuya ciudad tenía la capacidad de autogobernarse, y sus ciudadanos decidían los fines comunes, distribuían y coordinaban las tareas que cada ciudadana o miembro de la comunidad (*polis*) debía realizar para cumplir las tareas comunes, es así que la comunidad o el municipio (entendiéndolo de manera completa y sin la deformación conquistadora y colonizadora traída por los españoles) es la base de la organización política, cultural y social de toda nación.

Todo lo contrario sucede en los países tercermundistas, generalmente conquistados y colonizados, puesto que la organización social basada en la comunidad fue destruida, los lazos sociales fueron transformados de tal forma que impiden la organización efectiva de la población, es así que el municipio fue edificado por los españoles en México para destruir cualquier forma de organización en las comunidades, lo anterior ya ha sido analizado en el capítulo primero de la presente tesis donde pudimos comprobar dicha aseveración.

Debemos avanzar en la transformación del municipio para que ya no sea ese ente de dominación y sea un verdadero potencializador y generador de organización ciudadana¹⁰⁴, las propuestas se deben orientar al fortalecimiento de los lazos

vecinales, de la cultura vecinal y de la participación ciudadana, para devolverle poder a la gente, el poder para elegir su destino.

De esta manera podemos enfatizar el hecho al que nos referimos: la cultura vecinal¹⁰⁵, que es la conciencia individual que evoluciona en conciencia colectiva, se da en el momento en que una persona aislada (el vecino) o los individuos (vecinos) que viven en un cierto lugar pero no se interrelacionan con los demás se incorporan entre ellos mismos y forman una comunidad, organizándose para alcanzar ciertos fines, ya no individuales, sino colectivos, puesto que la única manera de alcanzar el bienestar individual se dará a partir de recibir y dar apoyo para la consecución de metas comunes.

En el momento en que la cultura vecinal, que es dejar de lado la individualidad y soledad de la ciudad, se logre generar se desencadenarán procesos que desarrollen la libertad creativa de las personas que servirán para alcanzar nuevos fines y metas, ya que la vida de las comunidades no se detiene y siempre se enfrenta a nuevos problemas que tiene que resolver el conjunto social. Trabajar de esta forma es lo que llama el Dr. Raúl Olmedo *cultura política*¹⁰⁶.

Los vecinos avanzan hacia la comunidad, y la comunidad hacia la organización vecinal, y la organización vecinal es la generadora de poder. Conforme se avance en esta concientización (de que la organización genera poder) los individuos se revalorarán como personas y como colectividad. Ante este panorama podemos mencionar que existen tres tipos de vecinos¹⁰⁷, unos que han vivido suficientes años en la comunidad y sienten ese lazo de unidad con su vecindario, más no participan en la vida de la comunidad; otro grupo es que se enfoca en embellecer su vecindario, participan en organizaciones civiles y/o religiosas; y por último están los que representan una visión espiritual de la comunidad, tienen apego al sistema de valores comunes.

Los tipos anteriores de vecinos son los que conforman a la organización vecinal, que se compone de tres funciones estructurales¹⁰⁸ que son: la *coordinación*, la *supraordinación* y la *subordinación*. El primer componente establece a la cooperación y una estructura adecuada a los individuos para que ellos se coordinen; la segunda estructura, es la que se encarga de investigar, decidir y establecer el orden, a éste

órgano que se crea se le denomina *órgano supraordinador*, es conformado por los mismos individuos; y por último tenemos a la subordinación, que es una actitud con la que deben tener de contar los miembros, tanto para obedecer como para mandar. La subordinación se da del comité vecinal a las decisiones emanadas de la asamblea vecinal y de la asamblea vecinal al comité vecinal. Sin la subordinación, la ordenación y las decisiones de la instancia supraordinadora no tendrían efectividad.

Los que le dan vida a cada función de la estructura de la organización vecinal son los vecinos organizados. En primera instancia la coordinación se da entre vecinos y en un segundo momento la supraordinación es conformada por un comité o un gobierno vecinal, siendo la característica primordial la subordinación de los vecinos en general (asamblea) hacia el comité y del comité hacia los vecinos.

El ejercicio de las tres funciones anteriores generan organización, si alguna función de la estructura no se lleva a cabo no hay organización¹⁰⁹. La regulación de la actividad individual y de la actividad social se da por medio de la organización, cuando la actividad social es organizada esta se transforma en poder¹¹⁰.

La organización vecinal se conforma en comités vecinales o en consejos vecinales, que son instituciones sociales que nacen del poder vecinal que se adquiere a partir de la concientización de que organizados podrán resolver o atender situaciones que les afectan o benefician a partir de la organización. Los comités vecinales o consejos vecinales son elegidos directamente por los ciudadanos que deciden formarlo para que los represente y sea su gobierno, es el comité en otras palabras, el ideal del *gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*¹¹¹. El comité se diferencia de los niveles de gobierno municipal, estatal y federal, en el sentido que éste es directamente cercano a la gente.

Existe una diferencia fundamental entre los comités y el Estado. El primero es una organización subjetiva, porque se conforma por sujetos; es voluntaria, ya que los individuos, en este caso los vecinos, deciden por ellos mismos participar o no; y es efímera, puesto que funcionan de acuerdo a la actividad para la que fueron planeados, puesto que al alcanzar los objetivos se deshace el comité. Mientras tanto el Estado tiene otra lógica, es objetiva, puesto que su conformación es general y los ocupantes de los puestos de mando son irrelevantes para el caso, ya que sus

funciones son generales y no concretas como el comité; es obligatoria la participación puesto que está estipulada en diferentes ordenamientos jurídicos; y por último es permanente, puesto que sus fines al ser generales se desarrollan en múltiples aspectos.

Podemos asegurar hasta este momento que la cultura vecinal deriva de la participación vecinal organizada, cuando los ciudadanos toman las riendas de las circunstancias que acontecen en su territorio, generando un sentido de apego al espacio común. Vivir en comunidad o vecindad es meramente ser un residente porque se reside únicamente en ese lugar, se convierte en un ciudadano cuando se participa en los asuntos civiles¹¹².

2.2.2 Participación Ciudadana

La participación se ha convertido en una palabra clave en la terminología política, puesto que se le ha utilizado en diversos sentidos, es una relación solidaria entre el Estado y la sociedad; es entendida como una ética social, donde el Estado apoya a la sociedad para la consecución de sus fines, pero ella sola lo realiza; es también entendida como la manera de suplir la carencia de recursos financieros poniendo a trabajar a la ciudadanía en la construcción de obra pública; y también es uno de los componentes esenciales en la llamada *democratización de la administración pública*¹¹³ desarrollada por Harold Lasswell y retomada por Luis Aguilar Villanueva¹¹⁴.

La participación se nos presenta como un término lleno de acción que al utilizarse resuelve los problemas sustanciales de la humanidad¹¹⁵. La participación a mi parecer es una forma de vida, no se adapta de la noche a la mañana, es toda una carga de valores y convicciones acerca de lo que uno es individualmente y lo que es comunalmente.

Como vislumbramos en el apartado anterior, la cultura vecinal tiene un componente básico y es la participación. Para las posturas ideológicas caracterizadas en la actitud liberal y en la actitud conservadora (moderna), la participación es vista como botín electoral¹¹⁶. También se da un fenómeno tanto en la vida estatal como en la vida de la administración pública: el Estado mediante su

administración pública desarrolla programas en el marco de la Nueva Administración Pública (NAP), donde pone como condición la participación de los ciudadanos para la consecución de obras, salud, educación y sobre todo, para salir de la pobreza; el resultado es paradójico, la gente participa pero no salen de la pobreza o no se cumplen los objetivos para los que participaron, este fenómeno es denunciado por el Dr. Raúl Olmedo denominando a la *participación como una ideología*¹¹⁷ que culpabiliza a los pobres por su pobreza y exime de toda culpa al Estado y sus instituciones.

Woodrow Wilson en su obra *El Estudio de la Administración* identifica dos vertientes del *gobierno en acción*: la primera es la opinión pública y la segunda el servicio civil. Para fines de este apartado nos enfocaremos en la opinión pública. Para que la democracia sea el resultado de la soberanía popular y de la responsabilidad y eficiencia es necesaria la opinión pública¹¹⁸.

De aquí se puede destacar que la opinión pública concebida por Wilson va a ser moldeada por la administración pública, entonces cabría la pregunta ¿esto es un gobierno democrático?, cómo puede llamarse al hecho de incluir una opinión moldeada, de acuerdo a lo que quiero escuchar, como un factor democrático si la gente no está pensando por ellos mismos.

En este sentido escribe Giovanni Sartori en su libro *Homo videns. La sociedad teledirigida*, donde analiza el impacto de los medios de comunicación en la democracia, particularmente el impacto de *la video-política* en los ciudadanos; la opinión pública es un dato, un dato que se obtiene del público o de los públicos, y es público porque implica los asuntos generales que nos competen a todos. El problema que encuentra Wilson, y que es un complemento de la opinión, es que es un parecer, una subjetividad, depende del pensamiento de cada persona.

Para opinar no se necesita saber, solamente se necesita que la gente exprese su sentir, no se necesitan datos concretos o una postura ampliamente desarrollada, se necesita una simple y llana opinión. El problema no radica en la opinión, sino en la manera en la que la gente se informa para opinar. Es en este momento, en la información, donde se *persuade* a la gente para que diga lo que uno quiere que se diga o se repita, para cumplir dicha tarea existen los flujos de información¹¹⁹.

Para la democracia actualmente en funcionamiento (la representativa) la opinión pública es valiosa, tal y como lo señala Wilson, pero dicha opinión cada vez menos es de la gente, debido a que los flujos de información son fabricados por los medios de información masiva (periódicos, radio y principalmente la televisión), los políticos y/o los gobiernos; es así que la opinión que la gente emitirá no le pertenece a la gente. Con el surgimiento del cuarto poder fáctico, la televisión¹²⁰, dicha situación se reafirma y cobra una importancia para las campañas electorales y para los gobiernos.

La opinión ahora se encuentra sondeada. La forma de generar campañas políticas y políticas públicas, se da bajo la premisa de la opinión pública recabada en sondeos de opinión¹²¹. La verdad es que las preguntas de los sondeos están dirigidas para que la gente escoja entre una u otra respuesta, el que responde las preguntas es una persona entrevistada de momento y se siente obligado a dar una respuesta, razón por la cual su opinión es improvisada. De esta manera trabajan actualmente los gobiernos democráticos y así ha evolucionado el estudio de la administración pública, sosteniendo el hecho de que la gente realiza demandas que son recabadas en sondeos, y que su participación en los procesos de toma de decisiones no son con conocimientos, sino con opiniones que no son propias y que adoptan de los líderes de opinión.

En cuanto a la administración pública como ciencia y arte (instrumento), encontramos la propuesta de la NAP¹²² que expone cuatro procesos de gestión: distributivos, integrativos, de intercambio y socioemocionales; enfatizando los procesos distributivos y los de intercambio. La distribución la vislumbran en concordancia con la equidad en la distribución de los bienes y servicios públicos. En cuanto a la integración con el entorno, se alude a las relaciones que tienen las organizaciones administrativas y los actores involucrados, como son a los beneficiarios de bienes y servicios públicos (concebidos bajo esta postura como clientes, cuestión que en lo personal no me agrada, ya que no pueden llamarse clientes los que pagan las obras públicas con sus impuestos) y otros niveles de gobierno. Propone la NAP¹²³ que exista una mayor participación ciudadana y unas relaciones intergubernamentales más descentralizadas.

Aunado a lo anterior, también encontramos a la *gobernanza*¹²⁴ que permite estructurar políticas ciudadanas con la mínima participación del gobierno, es decir que para poder entenderla, tenemos que partir del hecho de que la sociedad participará para ella misma, los beneficios que logren serán para ellos mismos, con el amparo de la legislación, ya sea federal, estatal o municipal.

El problema que yo detecto para la participación efectiva de la ciudadanía en las tareas de gobierno, es que la participación se cree que por sí sola cambiará el actual orden de cosas, y que la participación es fundamentada y propia de los ciudadanos, cuando en realidad su participación está enajenada. No se instrumentan mecanismos efectivos que garanticen y fomenten la participación. Además, los que participan no son todos, sólo participan los que tienen algún interés muy particular, por ejemplo las políticas derivadas en la administración de Marcelo Ebrard en la ciudad de México del 2006 a la fecha (2010), tocan la participación ciudadana sólo en el papel, más nunca en la acción, y eso se puede comprobar con la resistencia ciudadana a las obras del metrobús y la línea 12 del metro, sólo por mencionar un par, puesto que en ninguna “política pública” emprendida en esta ciudad se sigue el principio de participación ciudadana, por lo que puedo asegurar que son políticas gubernamentales, unilaterales y que únicamente benefician a los desarrolladores de obra pública, más no a los ciudadanos.

Podemos aseverar que lo anteriormente presentado *pervierte a la participación*¹²⁵, puesto que en lugar de generar movilización genera clientelismo que se puede distinguir por los recursos financieros con los que se “incentiva” la participación en comités, condicionando a la participación por el dinero, no por la motivación de generar poder social o mínimo mejorar el entorno comunal.

Ahora en la ciudad de México se ha realizado una votación para elegir “consejeros de los pueblos y comités vecinales”, la participación ha sido elevada a categoría jurídica y se encuentra reglamentada. La realidad nos demostró que cuando el único afán es la ganancia monetaria y el clientelismo político la ciudadanía no participa. Cuando los intereses de la comunidad se dejan a un lado y se beneficia a los intereses externos, cuando no existe un verdadero y auténtico órgano ciudadano que articule las demandas de la comunidad, el comité no tendrá razón de ser y la gente

no se sentirá incluida en dicho proceso. En lugar de considerarse como un avance en materia social y de inclusión ciudadana, es un retroceso, puesto que se han perfeccionado los mecanismos para afianzar posiciones políticas.

La participación ha tomado actualmente una importancia relevante para el Estado y su administración pública, pero también tiene un componente importante y es la democracia participativa, que se presenta como solución a la crisis de la democracia representativa¹²⁶.

La democracia participativa es engendrada a partir de la organización ciudadana, la democracia electoral concibe al ciudadano de manera individual, atomizada¹²⁷. Surge del reclamo social para tomar parte de las decisiones en el ámbito público, decisiones que tienen que ver directamente con las condiciones de vida, materiales y culturales de una comunidad.

En la democracia electoral, la acción ciudadana es ejercida por los diputados, son los únicos que tienen voz y voto, el resto únicamente somos votantes de las posturas que ellos formulan y defienden, dicho sistema funciona a la perfección para defender intereses nacionales, más no para los intereses vecinales o comunales; hasta al interior de una asamblea legislativa (como la del Distrito Federal) o de una legislatura estatal, no se debaten cuestiones que tienen que ver directamente con los ciudadanos asentados en las comunidades, la resolución de dichos conflictos son puramente administrativos más no políticos, porque la política es de gran escala para este modelo electoral.

Pero no es así, la política también tiene su espacio reducido¹²⁸, ese espacio donde la gente se relaciona, se conoce, se identifica y tiene intereses muy particulares, es el lugar donde se reconoce la diversidad y se practica la aceptación de los contrarios. Además, en el marco a gran escala de democracia electoral, sólo se piensa en instituciones, que terminan siendo abstractas, y la gente donde vive es en un lugar concreto¹²⁹.

Actualmente la democracia participativa se ha complementado con la democracia electoral, puesto que la ciudadanía puede participar en las tareas de gobierno mediante el referéndum y el plebiscito. Pero no hay que dejar de lado la advertencia ya elaborada con antelación, la participación puede ser manipulada o incentivada con

fines políticos ajenos a la comunidad o a la ciudadanía.

Actualmente los movimientos ciudadanos¹³⁰ han crecido y demandan una mayor democracia, que les brinde la oportunidad de aumentar su presencia en la vida colectiva, es por ésta razón que la administración pública se ha vuelto compleja. Los movimientos ciudadanos tienen un rasgo significativo, son autónomos, situación que los hace buscar la autogestión.

2.3 Hacienda y Economía

El presente apartado se compone de tres grandes temas, por un lado se muestra un poco de la historia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por otro un breve esbozo del llamado federalismo fiscal mexicano y por otro la opción que han tomado diversos municipios a lo largo del planeta como lo es el presupuesto participativo.

La intención de retomar en primera instancia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es porque dicho sistema marca las pautas para las facultades de recaudación y gasto de los impuestos por las tres partes que conforman a la federación: el gobierno federal, estatal y municipal.

El segundo apartado, relativo al federalismo fiscal mexicano, expone brevemente que en México no se puede hablar de un federalismo fiscal, más bien es un centralismo fiscal, que ha imposibilitado a los municipios desde los recursos financieros evitando que se procure la elevación de los niveles de vida los ciudadanos.

Por último se muestra al presupuesto participativo que representa una opción viable para la inversión municipal, es un mecanismo incluyente de la ciudadanía para la instrumentación de inversiones públicas para impulsar y/o fortalecer el desarrollo comunitario. Ambas posturas se encuentran en el marco de la advertencia inicial de este capítulo, se muestran las limitaciones y los alcances que presentan los municipios en México.

2.3.1 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tuvo como antecedentes diversas modificaciones que se formularon en tres convenciones nacionales, las cuales se mencionan en las siguientes líneas a grandes rasgos:

La primera Convención Nacional Fiscal (1925) estuvo integrada por el gobierno Federal, los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de Territorios Federales, para estudiar la posible coordinación de los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, a fin de hacer una mejor distribución de esos poderes y de mejorar los sistemas fiscales de los Estados.

Existían para la época 100 diferentes impuestos en la República, pues cada entidad federativa establecía su propio sistema fiscal, mientras que el gobierno federal mantenía el suyo, es así que los impuestos se hacían más costosos por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, por lo que se convocó a dicha Convención Nacional donde se concluyeron los siguientes puntos:

- a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;
- b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el Gobierno Federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;
- e) Deben tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras Convenciones deben resolver si deben ser establecidos por la Federación o por los Estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos;
- f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los Estados.

Este proyecto fue presentado como iniciativa de Ley al Congreso, pero no fue aprobado.

En la Segunda Convención Fiscal (1932) se analizarían las conclusiones de la primera Convención Nacional (ya mencionadas anteriormente), para tomar en cuenta las consideraciones del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, estados y municipios, además de la determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal. Todo lo anterior para permitir, a través de la unificación fiscal, que se constituya y consolide la unidad económica de México, pues la desorganización en el cobro de impuestos dificultaba la coordinación de ingresos en México.

El presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión (1936) un proyecto de reforma de los artículos 79 fracción X, y el 131 de la Constitución, donde proponía fortalecer a las entidades federativas entregándoles ingresos propios como son participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y suficientes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.

Además las reformas de 1943 a la Constitución Federal en sus artículos 73, fracciones IX (el Congreso de la unión fue autorizado para expedir leyes con objeto de impedir restricciones en el comercio de Estado a Estado), X (para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo), y XXIX (los Estados tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinara y las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica); y en su artículo 117 fueron en las fracciones VII (se prohibió a los Estados emitir títulos de la deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso), y IX (gravar la

producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice).

Se inició así una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, pues dispusieron que los Estados debieran participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales.

Poco después de tomar posesión Miguel Alemán como presidente de México, convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal (1947) donde por primera vez se incluían, además de los representantes del Gobierno, siete individuos nombrados por la Confederación de Cámaras de Comercio y por la Confederación de Cámaras Industriales. De esta convención se concluyó que era necesario formular un plan nacional de arbitrios que representara una carga justa y equitativa sobre todos los causantes y que permitiera cuidar la satisfacción de las necesidades públicas en los tres niveles del gobierno. Las tesorerías de las entidades deberían ser provistas con *ingresos privativos* y con *ingresos de participación*.

Como ingresos privativos del Gobierno Federal se reconocieron: el impuesto sobre la renta, impuesto sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación. Como ingresos privativos de los Estados y Municipios: impuesto predial (urbano y rural), productos agrícolas, enajenación de bienes inmuebles, ganadería, venta de mercancías al menudeo, expendios de bebidas alcohólicas, impuestos sobre servicios públicos locales, así como otras fuentes de ingresos de derecho privado. Y de manera exclusiva a los municipios: impuestos sobre diversiones públicas, mercados, rastros, comercio ambulante, impuestos sobre servicios públicos municipales, licencias y registros.

El 27 de Diciembre de 1978 el Congreso Federal aprobó la nueva Ley de Coordinación Fiscal¹³¹, donde se estableció la participación federal hacia estados y municipios, donde promueve a la federación, estados y municipios, que fijen reglas para la coordinación fiscal e incluyan la distribución de las diversas participaciones de la federación hacia entidades federativas y municipios.

Entre los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentran:

a) Armonizar en el sistema tributario mediante la coordinación del sistema fiscal de la

Federación con las Entidades, Municipios y el Distrito Federal.

- b) Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- c) Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- d) Construir los órganos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y financiamiento.
- e) Apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.

2.3.2 Federalismo Fiscal Mexicano

La distribución de las facultades financieras y consecuentemente de los recursos, ha sido siempre un tema delicado; las entidades federativas y los municipios requieren plena autonomía financiera para llevar a cabo funciones de desarrollo y más de asistencia, como lo son las políticas contra la pobreza.

Formalmente México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía fiscal, tanto en su capacidad para recaudar ingresos y así como para el destino del gasto. Sin embargo, en la práctica, tal autonomía ha estado tradicionalmente limitada por la concentración excesiva de funciones en recaudación y gasto por parte del gobierno federal.

Por el lado del ingreso debido a la concentración de funciones en el ámbito federal que le confirió el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el gobierno federal recauda los impuestos con las bases impositivas más amplias, como es el impuesto sobre la renta (ISR) y al valor agregado (IVA), principalmente.

Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas muy reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas y las participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Como consecuencia del arreglo fiscal del SNCF, los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal a cambio de recibir participaciones federales.

Con relación al municipio la legislación establece que los Ayuntamientos deben recibir al menos el 20% de los ingresos estatales. Existe una problemática fuerte, el SNCF es el arreglo formal para las participaciones entre la federación y las entidades federativas, pero no existe una instancia formal y homogénea que garantice las participaciones entre las entidades federativas y los municipios, estableciéndose así un reparto desigual ya que cada entidad federativa establece sus propios criterios.

Como resultado, es común encontrar fórmulas de reparto poco claras, ya que no todas las entidades federativas cuentan con fórmulas que establezcan mecanismos transparentes de distribución. Tanto las entidades federativas como los municipios dependen fuertemente de las participaciones, es importante subrayar que los Ayuntamientos urbanos tienen una mayor capacidad recaudatoria debido a su potestad sobre la recolección del impuesto predial, a diferencia de los Ayuntamientos rurales que son en mayor número que los urbanizados, que están compuestos por ejidos.

Por el lado del gasto, su funcionamiento es menos sistemático y altamente discrecional. Tradicionalmente los gobiernos estatales han tenido un grado muy bajo de autonomía en lo que concierne a sus decisiones de gasto. En buena medida esto ha obedecido a que el componente más importante del gasto público estatal ha provenido de los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes), en los que participan conjuntamente los gobiernos federal y estatales. Con frecuencia, el gobierno federal influye en demasía no sólo en el tipo de gasto sino también en su asignación entre entidades federativas.

A continuación enuncio una clasificación del gasto que se hace en las entidades federativas, atendiendo fundamentalmente al grado de participación de los gobiernos estatales en la asignación y ejecución del gasto. El gasto público se dividirá en cinco: 1) gasto propio, 2) gasto conjunto, 3) gasto descentralizado, 4) gasto bipartito y 5) gasto federal directo. Esta clasificación incluye exclusivamente el gasto de los gobiernos estatales y hago especial énfasis repitiendo lo ya mencionado con antelación al respecto de que 20% de los ingresos estatales deben ser destinados a los municipios.

1) *Gasto propio*. Este primer componente se refiere al gasto hecho

exclusivamente por los estados, y no es un gasto condicionado.

2) *Gasto conjunto*. Se refiere al destino de los recursos que se transfieren a una misma función (por lo regular a la educación básica). En éste participan los niveles federal y estatal.

3) *Gasto descentralizado*. Incluye gasto que el gobierno federal ha estado transfiriendo en los últimos años a las entidades federativas, condicionado a ser destinado para la educación, salud, agricultura, entre otros.

4) *Gasto bipartita*. Este tipo de gasto opera mediante los Convenios de Desarrollo Social (Cedes), y ha sido uno de los mecanismos más importantes para hacer llegar recursos a estados y municipios, pero no cuentan con mecanismos claros y transparentes de asignación.

5) *Gasto federal directo en los estados*. Este es un gasto ejercido y decidido en su totalidad por el gobierno federal.

En 1992 se puso en marcha un proceso de descentralización del gasto en educación que después se expandiera a las áreas de salud, agricultura, gasto contra la pobreza, entre otras. En 1998 estos procesos de descentralización se formalizaron en lo que se llama Ramo 33, que esencialmente consiste en la creación de un mecanismo para asignar recursos a entidades federativas y municipios.

2.3.2 Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo es una opción viable con la que cuentan los gobiernos municipales para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del territorio. Antes de hablar del presupuesto participativo, se debe de hablar de la participación ciudadana que es el eje primordial de un verdadero gobierno democrático.

En este modelo de presupuesto, la participación directa de la ciudadanía se realiza con el fin de establecer las principales demandas y preocupaciones de los vecinos que se plasmarán en el presupuesto anual de la localidad, y la ciudadanía realizará un seguimiento de los compromisos alcanzados.

La primera experiencia de presupuesto participativo se inició en 1989 en la ciudad de Porto Alegre Brasil, pero no es hasta 1991 que se convirtió en un proceso

masivo¹³², puesto que el Ayuntamiento entró en un período de ajustes fiscales, que permitió al municipio (prefectura) aumentar su capacidad de recaudación, que pasó del 25% en 1989 (primer año de gestión) al 51% en 1996. Aunque el municipio tenía suficiente liquidez no podía utilizar de lleno los recursos en materia de presupuestos participativos, puesto tenía que sanear las finanzas municipales ya que el Ayuntamiento se había endeudado con las anteriores administraciones, es así que hasta 1992 se empezaron a trabajar proyectos decisivos que le dieron forma a lo que hoy se conoce como el caso exitoso de Porto Alegre.

El presupuesto participativo se configuró para romper la tradición autoritaria y clientelista en la administración pública de la prefectura¹³³, recurriendo a la participación directa de los ciudadanos en las distintas fases del presupuesto, poniendo especial énfasis en la inversión. Además, el presupuesto participativo significa la puesta en marcha de tres objetivos principales¹³⁴: inversión de las prioridades, transparencia administrativa y participación popular en el gobierno de la ciudad; dicho proceso del presupuesto participativo se dio en un contexto de fuertes desigualdades sociales y recursos limitados, el gobierno no podía hacer frente a todas las necesidades de la población ni dar respuesta a las expectativas creadas entre la población más desfavorecida.

Con la puesta en marcha de los presupuestos participativos los ciudadanos aprenden herramientas políticas para ampliar su campo de acción, ya que a partir de la experiencia en la comunidad y del aprendizaje desarrollado a escala local, puede buscar los medios para participar a gran escala, es decir en la región, la nación y a nivel mundial, puesto que las implicaciones que tienen sus acciones en el terreno local pueden llegar a inferir en procesos internacionales, de esta forma los ciudadanos desarrollan la capacidad de enfrentar problemas a gran escala, si es que en verdad quieren encontrar solución a los problemas que les afectan en el ámbito local.

Los presupuestos participativos se presentan inicialmente en contextos derivados de una larga tradición de exclusión, centralismo, lucha de clases y abuso del poder gubernamental, situaciones que profundizan la brecha entre ricos y pobres, y enfatiza la marginación y exclusión social, contextos propios de grandes urbes derivadas de

una bonanza económica y que con ello arrastra a infinidad de campesinos a emplearse como obreros en las megalópolis.

Las ciudades presentan una doble característica, por un lado se asientan grandes corporativos internacionales, se da el auge de las telecomunicaciones, y por el otro se denotan comunidades pobres fragmentadas, segregadas y aisladas.

En el suelo urbano se detectan altos índices de pobreza, carencia de infraestructura, se visualizan “guetos”, altos índices de contaminación, en general altos índices de pobreza y marginación, que derivan en problemas más serios como son inseguridad, desempleo, escasa cobertura de servicios básicos, poca infraestructura urbana y altos índices de contaminación.

De este “caldo de cultivo” surge un movimiento ciudadano que reclama espacios de participación política efectiva para incidir en el destino del gasto público para mejorar su entorno y elevar sus niveles de vida. Dichos movimientos concretizan su actuar frente a los gobiernos autoritarios y centralistas en la década de los 80’s¹³⁵, focalizados en un territorio particular principalmente en el ámbito local, y que surgen a la par de los cambios políticos y económicos que acontecen en el mundo entero (la caída del bloque comunista, la instauración del modelo neoliberal a nivel mundial y los mecanismos de apertura democrática¹³⁶).

En el ámbito local¹³⁷ es que se gestan nuevas formas de hacer política¹³⁸, donde el presupuesto participativo se presenta como un instrumento institucional y de organización social para dar respuesta a la crisis de la representación política; lo anterior nos demuestra que la lógica vertical y unilateral de los partidos políticos está en vías de extinción, dando paso a la organización ciudadana.

Los presupuestos participativos son resultado de nuevas prácticas democráticas, ya que es una herramienta de la democracia directa, ponderándose la cogestión y la codecisión entre instituciones gubernamentales y ciudadanos en materias importantes de gobierno municipal (o local según sea el caso). Es en este sentido que los presupuestos participativos son procedimientos políticos y ciudadanos que facultan a la ciudadanía para participar en la planificación de los asuntos públicos.

El alcance real del presupuesto participativo se ubica en tres dimensiones: inclusividad¹³⁹, intensidad¹⁴⁰ e influencia¹⁴¹. La primera hace referencia al grado de

apertura de la participación ciudadana no organizada, el segundo a la forma en la que participan los ciudadanos y el cómo fortalecer el proceso de aprendizaje en torno a los presupuestos participativos, y el tercero a la capacidad ejecutiva de los procesos, es decir, la capacidad de respuesta de la autoridad gubernamental.

Los presupuestos participativos¹⁴² pueden ser definidos de la siguiente forma: instrumento de la participación ciudadana, donde los ciudadanos de un territorio particular participan y contribuyen en el proceso presupuestal de su gobierno local, intervienen en materia de gasto público y controlan la gestión gubernamental (en materia de recursos disponibles para la consecución de objetivos).

Mediante la participación ciudadana es que se articulan los presupuestos participativos, los ciudadanos hacen valer su voz y priorizan las obras a desempeñarse en su localidad, ya que ellos conocen a ciencia cierta sus verdaderas necesidades y hacen valer sus intereses y necesidades ante las instancias gubernamentales, además de ser un instrumento que le sirve a los ciudadanos como generadora de saberes¹⁴³.

El presupuesto participativo abraza diversas dimensiones, como son la participativa, financiera, fiscal (presupuestaria), legal y territorial, que varía dependiendo del contexto político, económico, cultural, gubernamental y administrativo. Su espectro de acción es amplio debido a que busca disminuir la discrecionalidad¹⁴⁴ en el manejo de los fondos públicos y fomentar prácticas de rendición de cuentas y transparencia de la gestión pública.

Representa un freno a la corrupción y a la ineficiencia e ineficacia derivada de ella, puesto que el presupuesto participativo es un sistema de permanente consulta y rendición de cuentas a los ciudadanos, que son en primera instancia quienes con sus contribuciones sostienen al gobierno local, y éstos últimos se ven obligados a corresponderle a los ciudadanos en obras y acciones para el provecho ciudadano, y que son contraídos y pactados en los términos del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo rompe con el centralismo imperante e inoperante, centralismo derivado de la crisis estructural de los partidos políticos¹⁴⁵, donde sólo una minoría piensa, decide y actúa a nombre de la mayoría (democracia representativa), es por esto que el presupuesto participativo brinda la oportunidad de

que la mayoría de los ciudadanos piensen e influyan en el proceso de toma de decisiones.

Derivada de la exclusión social, la corrupción, la concentración de poder, la ineficacia burocrática y el sindiquismo¹⁴⁶, es que surge la herramienta política y financiera del presupuesto participativo, que enfatiza la gestión social de las mismas y las propuestas de los ciudadanos para la atención del gobierno.

Existen diversos requisitos¹⁴⁷ para poner en marcha un presupuesto participativo en un municipio y se enlistan a continuación:

- **Voluntad Política.-** Es necesaria para los integrantes del Ayuntamiento del municipio puesto que ellos serán los que la impulsen hacia la ciudadanía, cabe recordar que debe ser un proyecto de las personas no de los partidos políticos. En este sentido se considera a la representación política como un proceso activo basado en la interacción entre representantes y representados. Con respecto a la oposición política, es deseable el consenso entre los diferentes grupos políticos, puesto que los presupuestos participativos son un instrumento de participación activa de la ciudadanía.
- **Honestidad y Transparencia en la Gestión Municipal.-** Si la ciudadanía no percibe buena voluntad de parte de los representantes políticos, se oculta información, no se alcanzan metas, se modifican montos de ingreso o egreso y se modifican arbitrariamente las decisiones tomadas, entonces se pone en peligro el desarrollo de esta experiencia. Estas cuestiones, son las que más se critican por parte de la ciudadanía, son males que ponen en duda el papel de los gobiernos y la factibilidad de la democracia, y que llevan a la ciudadanía a organizarse y participar activamente en la vida pública.
- **Es Conveniente Decidir Desde el Primer Momento qué Partidas del Presupuesto Municipal se Someten a Debate de la Ciudadanía.-** por el marco constitucional y los diversos reglamentos que regulan las entradas y salidas del dinero público, es que la ciudadanía se implica en la parte de las inversiones que realizará el municipio. La participación de la ciudadanía en el proceso del presupuesto participativo se da en el área de los gastos, particularmente en las inversiones. Como se sabe, las inversiones son los gastos que se hacen para

generar una ganancia, es decir, es la parte del presupuesto que se destina para generar riqueza social, para procurar el desarrollo. El monto que se destine para éste rubro, lo impondrá la comunidad dependiendo de lo que ellos consideren como prioritario.

- Ciudadanía Implicada desde el Inicio en el Proceso.- De la mano del punto anterior, viene la implicación de la ciudadanía desde el inicio del proceso de presupuesto participativo. Para darle cuerpo a la participación se deben instaurar las reglas por las que los ciudadanos, es así que se conformarán instancias reguladas por los mismos ciudadanos (comités). Un reto del proyecto es el de fomentar la participación en ciudadanos que jamás han tenido un acercamiento con el gobierno y la política.
- Cambios en la Cultura Organizacional del Ayuntamiento.- son cambios profundos que viven los miembros del Ayuntamiento, puesto que ahora si cumplirán con el papel de ser mediadores entre el gobierno y la ciudadanía. Es un cambio rotundo en la administración pública municipal ya que los servidores públicos ya no sólo desempeñarán sus labores estandarizadas, ahora tendrán un carácter abierto, activo y más próximo con la ciudadanía.
- Adoptar una Visión de Medio y Largo Plazo, Junto a Dosis de Mucha Paciencia.- por último, la estrategia del presupuesto participativo debe ser de mediano y largo plazo, articulando la planificación de corto plazo (anual) que se efectúa entre este ejercicio de planificación participativa, con la planificación estratégica local y la implementación de una visión de desarrollo deseable y posible para el municipio.

Es así que el presupuesto participativo necesita de condiciones mínimas para su puesta en marcha, condiciones que si uno analiza son condiciones deseables e ideales de los gobiernos democráticos, cierto es que la participación activa de la ciudadanía se práctica de mejor forma en núcleos poblacionales pequeños, razón por la cual he insistido profundamente en la descentralización y desconcentración, ya que si se sigue la tendencia de crecer territorialmente y concentrar el mayor número de población en un municipio agravaremos los problemas con los que cuentan los municipios.

El presupuesto participativo trata de dinero, pero también de nuevos espacios de participación, de hacer llegar la democracia a la vida local, de participar para decidir el destino de la vida colectiva. Trata de la apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, lo que en el fondo constituye la esencia de la democracia.

Los recursos financieros de un municipio demuestran el grado de capacidad para desarrollar diversos proyectos en pro de la ciudadanía. La falta de dinero es uno de los grandes pretextos de los Ayuntamientos para no desarrollar proyectos benéficos para la ciudadanía. Lo que se necesita es potencializar las capacidades de los ciudadanos, se necesita que los ciudadanos sean agentes activos del desarrollo.

La participación ciudadana, la planeación y el desarrollo son cuestiones que van de la mano, y si los municipios deciden poner especial énfasis en éstos rubros el atraso que sufren será revertido.

2.4 Seguridad Pública e Impartición de Justicia

Iván Illich habla sobre las instituciones de la sociedad industrial, en particular las del Estado, que han entrado en una etapa de *Contraproductividad* (funcionamiento invertido) produciendo efectos negativos o contrarios a su objetivo inicial. Así es que, la institución de seguridad pública tiene el encargo de producir seguridad y ha acabado produciendo todo lo contrario: inseguridad¹⁴⁸.

No es una situación que las instituciones acepten, pero el actuar que han tenido mediante las políticas y acciones concretas llevan a la ciudadanía a sentir una profunda desconfianza que se refuerza día tras día por la corrupción y sobre todo con la inseguridad.

Los municipios tienen ante sí un panorama amplio para actuar en materia de seguridad pública, las razones todos las sabemos, son el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, y si la prevención del delito comienza desde la misma comunidad se resolvería el problema de la delincuencia, puesto que el país es la suma de municipios. Considero que si se emplean mecanismos desde la base hasta la cúpula los problemas tendrán un buen cauce, contrario a lo que se ha venido empleando, desde la cúpula hasta la base que es un sistema a todas luces

centralizador y que ha fallado en su totalidad.

La seguridad pública se ha vuelto un tema de gran importancia y relevancia en los últimos años, la crisis económica, social, política y del ser humano (crisis de la otredad) ha llevado a la inseguridad a nuevos horizontes. Los avances tecnológicos se encuentran al servicio de los criminales. Pero cabría preguntarse, ¿la inseguridad se da con la participación del gobierno? La respuesta no va a ser grata, ya que puede ser por participación directa (corrupción) y por omisión (saber el problema y no actuar para resolverlo correctamente). Pero no todo está perdido, existen caminos por los que los municipios no han andado y es momento que tomen.

2.4.1 Seguridad Pública Municipal

Una de las principales atribuciones del municipio consagrada en el artículo 115 fracción II, inciso h, es la de prestar el servicio de seguridad pública para procurar que el desarrollo de la vida Comunitaria transcurra dentro de los cauces del estado de derecho. La seguridad pública es un servicio que deberá ejercer el municipio con el concurso del Estado porque así lo determina el artículo 21 Constitucional que establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, Los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias. En este sentido, el Ayuntamiento deberá regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales, y los reglamentos vigentes en la materia dentro del municipio.

La principal función de la policía es mantener el orden y la paz pública, así como el bienestar y tranquilidad de la comunidad, de dicha función se derivan otras funciones policiales, compuestas por actividades del cuerpo policiaco y de sus órganos auxiliares, de las que se destacan las siguientes:

- a) Vigilancia, a fin de mantener estable el orden público.
- b) Prevención del delito.
- c) Detención de infractores y auxilio al ministerio público en la persecución de presuntos delincuentes.
- d) Protección de la ciudadanía.

- e) Protección de los bienes, recursos materiales y medio ambiente.
- f) Organización de la estadística del índice delictivo.
- g) Registro de "incidencias" y "novedades" relativas a las acciones de vigilancia y prevención ejecutadas por los elementos policiacos.
- h) Custodia de los Centros de Detención Municipales.
- i) Comunicación y coordinación con la policía estatal para la ejecución de las operaciones propias del servicio.
- j) Orientación de la ciudadanía con relación al cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen en el municipio.
- k) Vigilancia de la circulación de vehículos y peatones, en coordinación con las autoridades del Estado.
- l) Organización del archivo policiaco, los expedientes técnicos de la corporación y registros de faltas cometidas en contravención y violación de la legislación y reglamentación municipal.
- m) Conservación del material, equipo y enseres propios de las funciones de seguridad pública.

Como se puede apreciar, la tarea policial municipal es muy vasta, el campo de acción que le brinda el Sistema Nacional de Seguridad Pública permite al municipio atender delitos del fuero común, más no problemas que tienen trascendencia de gran escala. Las competencias, los recursos financieros y materiales imposibilitan técnica y administrativamente al municipio en materia de reacción y sobre todo en prevención, esto sin contar dos elementos cruciales en la configuración actual del problema de seguridad pública: la corrupción y la impunidad.

2.4.2 Corrupción e Impunidad

Antes de hablar de la corrupción y la impunidad, es importante hablar sobre la cultura¹⁴⁹ para saber si se puede denominar "Cultura de la corrupción" en México. La cultura es el conjunto de todas las formas y expresiones de una sociedad determinada, incluye costumbres, prácticas, códigos, normas y reglas de la manera de ser, de vestir, así como rituales, normas de comportamiento y sistemas de

creencias.

Con lo anterior podemos inferir que la estafa y el buscar “fregar” al próximo es una cuestión propia de la cultura mexicana. Se fortalece cada día en rituales y normas de comportamiento que no están estipuladas formalmente, pero si aceptadas por la mayoría. Tenemos reglas de comportamiento no escritas pero que se acatan a diario en el país, una de ellas es sobresalir sin pensar en el prójimo.

No tiene que ver con gobernantes o funcionarios públicos exclusivamente; ellos (los que nos gobiernan y representan) no son seres traídos de otros pueblos, son mexicanos. Se puede hablar de una cultura de la corrupción porque el individuo tiene preferencias y beneficia a ciertas personas, y perjudica o es indiferente con el que no simpatiza. La corrupción se ha vuelto una forma de vivir.

La corrupción más común es la que día a día se vive en oficinas públicas, puesto que para evadir un trámite o agilizarlo, los ciudadanos en conjunción con las autoridades, participan en la famosísima “mordida”. Se crea así una división entre la ciudadanía, unos apoyan (discretamente) la mordida y otros cumplen un papel ético en la ciudad.

El policía, tema de este apartado y principal punto de referencia de la corrupción cotidiana, es el servidor público preferido por las críticas y el miedo ciudadano; la gente le tiene más miedo a un policía que a un delincuente, lo que se desconoce es la complicidad que tienen los mandos superiores, aunada a la corrupción gubernamental¹⁵⁰.

En México, por tanto, queda claro que la corrupción es un desperfecto cultural que debe ser cambiado, un desperfecto que sobrepasa los límites de la legalidad y se apodera de la legitimidad, siendo así un agregado cultural que se transmite generación tras generación, sin parecer un defecto y sí una virtud.

Leoluca Orlando¹⁵¹ plantea la manera de corregir este desperfecto cultural para no permitir que la ilegalidad arrase con la adhesión a unos valores de respeto a la ley que vienen por costumbre o están escritos. También explica que el problema que enfrentó Sicilia fue el gran apego a la mafia a nivel cultural, existía una perfecta comunión entre delincuentes y ciudadanos, se aspiraba a ser uno de ellos, en otras palabras tenían la suficiente legitimidad para ser considerados como gente

respetable.

Desarrolló entonces una idea que se basa en un ejemplo: la carreta siciliana. La carreta tiene dos ruedas que tienen que ir a la misma velocidad sino el carro en lugar de ir hacia adelante da vueltas a su alrededor. Una de esas ruedas es la rueda de la identidad y la otra es la legalidad. Si alguna de las dos va más adelante el carro se vuelca. Es entonces necesario legislar mirando la identidad popular.

Es así que la Identidad (que da legitimidad a las acciones) y la Legalidad deben de ir caminado al mismo ritmo, porque si se tiene un mayor grado de identidad con la mafia la carreta daría vueltas sin avanzar, y la rueda de la legalidad avanzaría sin pensar que las leyes se estrellan contra la realidad, es por esto que la cultura de la legalidad debe ir de la mano con la identidad.

Antanas Mockus¹⁵² asume que si todos (o casi todos) cumpliéramos la ley la convivencia sería mucho más pacífica y los hechos de violencia y delictivos muchísimo menores. La ley en Colombia se viola sistemáticamente¹⁵³ por la intolerancia y el irrespeto hacia el otro, por la violencia cotidiana, por los graves hechos de corrupción gubernamental y cotidiana, por la tasa de homicidios que se incrementa a diario, por las elevadas cifras de accidentes de tránsito, así como por la penetración del narcotráfico y el crimen organizado en las instituciones públicas y las altas esferas políticas, financieras y empresariales. Es por mucho el mismo camino que ha encontrado México, lo acontecido en Colombia que nos sirva de escenario futuro hacia lo que podemos llegar si no se endereza el camino, y decidimos retornar al camino de la legalidad.

Entonces, para generar una cultura de la legalidad es necesario concertar las normas culturales y morales con lo establecido en la ley. Esto sólo es posible a través del desarrollo de un nuevo patrón conductual, lo que Mockus llama una “cultura ciudadana”.

La percepción más extendida en América Latina y particularmente en México, es que, para resolver un problema, hay que dictar una ley. En la mayoría de los casos las leyes para enfrentar el problema existen pero no se aplican, por lo que una nueva ley no resolverá el problema sino que lo agudizará en la medida en que restará aún más legitimidad al ordenamiento legal; de lo que se trata es de hacer que la ley se

cumpla, es por esto que en la legislación europea, por ejemplo, las normas se crean a partir de la ciudadanía y sus demandas, involucrando al mayor número de actores en su discusión, después convenciendo a la ciudadanía sobre sus bondades, pasando a un tercer paso en el que se ejemplifique su cumplimiento, para que por último se castigue al infractor. No es posible castigar sin haber cumplido los primeros pasos para hacer cumplir la norma.

En la lucha contra la criminalidad, sobresalen programas como la Distritalización Policial (Modelo aplicado en Chile), Policía Comunitaria (aplicado en la ciudad de Trujillo, Perú), la aplicación de las estrategias de las “ventanas rotas” (teoría de Catherine Coles y George Kelling aplicado en 1993 por el Alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani), que son modelos exitosos y ya han sido aplicados en otros países, ciudades y/o municipios con excelentes resultados, pero que no se pueden llevar a la práctica sin un trabajo previo y constante, es necesario importar el *alma* de los programas y las estrategias, no solamente el nombre.

Los distintos niveles de gobierno no hacen nada o hacen más de lo mismo al incrementar los recursos presupuestales para sus instituciones policiales y elevar las penas de los delitos, pero ni lo uno ni lo otro ayuda a enfrentar (y mucho menos a resolver) el problema tan severo que se tiene en materia de seguridad pública. Razón por la cual me daré a la tarea de exponer las ideas centrales de las dos estrategias más recurridas últimamente en diversos países, explicando los beneficios y contradicciones de ambas posturas, y optaré por recomendar una para el contexto del municipio mexicano.

2.4.3 La estrategia de las Ventanas Rotas

La doctrina de *La Ventana Rota* desarrollada por George L. Kelling y Catherine Coles establece una relación causal entre lo que podríamos llamar el desorden callejero y el delito; para dichos autores una ventana rota no reparada en un edificio público transmite un mensaje de descuido y desinterés que puede llevar a los transeúntes a romper otras ventanas del mismo edificio, el descuido y el saber que todos pasan inadvertidos ante dicha situación llevará a pandilleros y delincuentes a saber que en

ese lugar nadie vigila y a nadie le importa; en unos días el edificio podría llenarse de pintas y grafitis, convirtiéndose después en un basurero público. De mantenerse la indiferencia la calle será insegura para los vecinos que saldrán cada vez menos, y atraerá, en cambio, a mendigos, vagos y delincuentes¹⁵⁴.

En la lógica de *La Ventana Rota* la Policía debe impedir el desorden callejero para prevenir el delito, para conseguir dicha meta es necesario que el patrullaje se haga a pie, pues sólo así se puede recuperar el control de las calles, no en patrullas. Se trata, más bien, de dedicarse principalmente a prevenir el desorden callejero, que constituye el terreno fértil para la actividad delictiva, que a investigar los hechos delictivos, es una etapa previa al delito y no posterior.

Esta es la parte teórica de la lucha contra el crimen organizado, el carácter práctico de la reforma policial se vislumbró en Nueva York (principalmente mas no exclusivamente) durante la administración de Rudolph Giuliani como Alcalde entre los años de 1994 y 2002, y con William Bratton a quien nombró como jefe de policía.

Emprendieron una reforma policial¹⁵⁵, siendo los siguientes dos elementos los más importantes: en primer lugar el patrullaje preventivo de carácter agresivo como principal herramienta de intervención policial, y en segundo lugar la descentralización policial.

Se aplicó la estrategia del patrullaje preventivo de carácter agresivo, al que la gente le denominó *Tolerancia Cero*¹⁵⁶, puesto que se aplicó con todo rigor discriminando a los ciudadanos, principalmente a aquellos con apariencia criminal de los que a simple vista no lo son, es un tipo de racismo hacia las llamadas minorías raciales como “negros” y “latinos”. Pero no sólo la reforma policial se trató del patrullaje a pie, también logró descentralizar el combate y prevención al delito, y de generar un sistema de información estadística.

Una de las limitaciones de la estrategia seguida se deriva de la propuesta doctrinaria que propugna que a la Policía le corresponde resolver un sinnúmero de problemas sociales expresados en el desorden callejero como criminalizar el alcoholismo, los niños, jóvenes y adultos de la calle, la prostitución callejera, los vagabundos con problemas mentales, entre otros muchos casos, lo que provoca es sumar como delincuentes a personas que no lo son en un origen, lo que viven son

problemas que se derivan de una sociedad exclusiva y que muestra a un gobierno sin carácter social.

La consecuencia natural de criminalizar estas conductas es la sobrecarga que se le impone al sistema penal, lo que no ha sido debidamente cuantificado, pero que debe ser tenido en cuenta por quienes quieran replicar esta estrategia.

Con respecto a la descentralización Bratton instrumentó el mando geográfico, otorgándoles todo el poder a los jefes de las comisarías de la ciudad, quienes pasaron a ser los únicos responsables de lo que ocurría en sus jurisdicciones. Las comisarías se convirtieron en cuerpos de Policía con todos los servicios a las órdenes del comisario. La descentralización y concentración geográfica del mando otorgaron autoridad a los comisarios quienes deben tener la responsabilidad en el terreno, pues están más cerca de los ciudadanos.

Dicha situación provocó que los policías se alejaran del modelo *de Policía Comunitaria*, pues como veremos en el siguiente apartado sobre dicha policía, es necesario que los policías cuenten con autonomía para trabajar junto con la ciudadanía los problemas del barrio y encontrar las soluciones a dichas problemáticas. La autonomía del policía se redujo en el sentido de que sus obligaciones se orientaron únicamente a vigilar las calles buscando posibles delincuentes, provocando que ya no trabajaran con la población.

La otra estrategia que llevó a cabo Bratton fue el desarrollo de un Sistema Integrado de Estadísticas Informatizadas, más conocido por sus siglas en inglés como COMPSTAT¹⁵⁷ (*Comprehensive Computer Statistics*), fue un sistema que le permitió tener los datos concretos sobre las jurisdicciones y el trabajo que habían desarrollado. Las juntas que tenía con sus comisarías eran semanales y públicas, en esas juntas pedía un informe a cada uno de los comisarios acerca de lo realizado. Cabe mencionar que en ese sistema las estadísticas estaban acumuladas por semana y mostraba las variaciones que se tenían, para lo cual el comisario tenía que justificar ante la ciudadanía, los demás comisarios y al mismo Bratton acerca de lo sucedido en su jurisdicción.

Es importante recalcar que la estrategia de las *Ventanas Rotas* es aplicable a municipios urbanos donde los problemas sociales son más visibles, donde la

delincuencia está arraigada en los estratos sociales menos favorecidos, allí donde el alcoholismo, la prostitución, el pandillerismo y demás aspectos relacionados a vicios urbanos tienen un caldo de cultivo que favorece el desapego, la falta de convivencialidad y el individualismo exacerbado.

Lo ocurrido en Nueva York durante el periodo de gobierno de Giuliani da muestra clara de diversas situaciones, entre las que destacan las bondades de una doctrina y sus atrocidades que dan como resultado el favorecer a unos cuantos en contra de otros para evitar la criminalidad. Y es precisamente con el desarrollo del modelo de Policía comunitaria que pretenden alcanzar un modelo más acorde con los principios de las sociedades democráticas, aspecto primordial para alcanzar un gobierno incluyente y con carácter social.

El Salvador es un mal ejemplo de aplicación de la política de las *Ventanas Rotas*, puesto que derivó en políticas de mano dura. El gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994) y su sucesor Elías Antonio Saca (2004-2009), ambos del partido de extrema derecha llamado Alianza Revolucionaria Nacionalista (ARENA) implementaron un agresivo discurso asociado con la mano dura, como es elevar las penas, otorgarle más prerrogativas legales a la Policía y desplegar a las Fuerzas Armadas para realizar labores conjuntas de seguridad pública.

Los planes de seguridad fueron principalmente policiales y, complementariamente militares, jamás fueron integrales ni multisectoriales, no involucraron a los gobiernos locales y a las instituciones con responsabilidades directas o indirectas en la prevención del delito.

El gobierno salvadoreño apostó por una policía que continuara siendo un instrumento de control político y no un servicio público para prevenir e investigar científicamente los hechos delictivos¹⁵⁸.

Este es un escenario adverso, en el que al buscar mitigar los problemas de seguridad, se deriva en un instrumento policial que no sirve a la ciudadanía, no procura la legalidad y sólo sirve a unos cuantos quienes llevan a cabo la corrupción. La solución debe ser integral, descentralizada y sobre todo con una democracia participativa, de lo contrario se caería en un sistema centralizado y donde el ejército realice tareas policiales, provocando violaciones a los derechos humanos y

desprestigio del gobierno, causando una total ingobernabilidad que los gobernantes no pueden esconder.

El ejército no debe realizar por ningún motivo tareas policiales, su entrenamiento no es el apropiado para realizar tareas de prevención del delito y de investigación, sólo funcionan para tareas de reacción y para la aplicación de la mano dura. El gobierno mexicano ha equivocado el camino, y como vamos actualmente, el país puede desbordar inseguridad y podríamos caer en el ejemplo tan ilustrativo de un país gobernado por la extrema derecha como lo es El Salvador.

2.4.4 La estrategia de la Policía Comunitaria

El concepto de Policía Comunitaria va indivisiblemente ligado al concepto de organización, la organización genera poder. De nada sirve orientar un servicio público de seguridad mediante un plan estratégico si la organización sobre la que funciona el cuerpo policial no permite su desarrollo o no atiende a los principios organizativos, mucho menos si no responde a las necesidades y si no cuenta con la participación decidida de la población.

Es así que la *Policía Comunitaria* requiere contar necesariamente con agentes policiales de nuevo tipo, de otra forma todo esfuerzo será inútil, como lo es hasta ahora. La *Policía Comunitaria* debe ser entendida como un servicio de patrullaje proactivo que trabaje en generar “cultura de seguridad ciudadana”, para que cada ciudadano sea consciente del rol que le corresponde en la sociedad para mejorar los niveles de seguridad y convivencia pacífica.

En México se tiene la experiencia exitosa de la aplicación de la *Policía Comunitaria* en Regiones de la Montaña y Costa Chica, con la participación de los municipios siguientes: San Luís Acatlán, Marquelia, Malinaltepec, Iliatenco, Metlatonoc, Atlamajalcingo del Monte, Cochoapa el Grande, Copanatoyac, Xalpatlahuac y Tlapa de Comonfort. Participan 65 comunidades de pueblos de origen indígena, entre ellos los Tlapanecos y Náhuas.

Uno de los principales factores del surgimiento del Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducción Comunitaria (conocido comúnmente como *la policía comunitaria de la*

montaña de Guerrero) fue la ineficacia y la corrupción del sistema de seguridad pública del Estado. Tenían un grave problema de seguridad en la década de los ochenta e inicio de los noventa en los caminos de la Montaña, actualmente la carretera Tlapa-Marquelia y en la Costa Chica, motivando de tal manera a los habitantes de la región a organizarse para combatirla¹⁵⁹.

Con la presencia de los “Comunitarios” la delincuencia disminuyó en manera muy considerable; sin embargo no se pudo erradicar el problema, pues se hizo aún más evidente la ineficacia y la corrupción de las autoridades encargadas de aplicar y administrar justicia¹⁶⁰. Razón por la cual en 1998 decidieron dotarse de sus propias autoridades regionales para la procuración e impartición de justicia.

Cada una de las comunidades participantes designó a los policías que actuarían en su comunidad, designándolos por un tiempo determinado y dividiéndose el territorio para trabajar en él. La impartición de justicia se hace de manera muy clara y concisa, puesto que el jurado es netamente popular y el enjuiciado es mostrado ante la comunidad¹⁶¹.

Las comunidades indígenas participantes en este sistema consideran que los abogados al educar a los mestizos son los principales forjadores de la corrupción, de ellos surgió el problema tan grande que tienen en materia de seguridad, por ello su desconfianza¹⁶².

Las penas en prisión han sido variables, aún por asesinato el delincuente no es castigado por más de cinco años, el proceso de readaptación debe ser cumplido por completo, sea en uno o hasta cuatro años, lo que importa es que el detenido “reconozca en su interior haber obrado mal y dañado a otros, y que tenga la voluntad de enderezar su conducta”. Los años que se encuentran presos o detenidos por la policía comunitaria los reos realizan “trabajos comunitarios” no trabajos forzados, el trabajo comunitario consiste en construcción o reparación de escuelas, iglesias, comisarías, caminos, canchas, entre otras muchas obras a favor de la comunidad.

La denuncia pública es importante en este sistema, al hacer público al delincuente, la comunidad lo reconoce y el delincuente reconoce su pena ante todos. Al mostrarse como mal ejemplo ante la juventud, no serían ejemplos positivos para los jóvenes. El consejo “de principales” y los ancianos se reúnen con los delincuentes para charlas

con ellos y hacerlos entrar en razón. Como se nota es una experiencia de retroalimentación, por un lado se desinhibe a posibles delincuentes y se les apoya a los ya delinquieron para que no lo repitan jamás¹⁶³.

La montaña y costa chica de Guerrero es muestra fehaciente de que las prácticas para la impartición y procuración de justicia se pueden alcanzar desde un sistema autónomo no dependiente de las instituciones para su funcionamiento, porque no tuvieron relación alguna con los tres niveles de gobierno, es más en estas comunidades no se gastó ni un sólo peso del millonario Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁶⁴.

Los municipios pertenecientes al sistema de seguridad y justicia comunitaria son un ejemplo de desarrollo de un sistema aplicable a los municipios, principalmente rurales, a los que los grandes modelos policiales no van encaminados. Con todo y su particularidad, la policía comunitaria en estos municipios no se encuentra alejada de los postulados del mismo Leoluca Orlando y su carreta siciliana, ya que la legalidad la alcanzaron con la legitimidad y respeto de las leyes comunes, sin necesitar un sistema penitenciario altamente sofisticado.

2.5 Federalismo y Descentralización

2.5.1 Delimitación Conceptual de Federalismo

El término *Federación* proviene del latín *Faedus* cuyo gen es *Faederis*, es decir, pacto y/o contrato. En si es un pacto por el cual uno o muchos grupos de municipios o Estados se obligan los unos a otros para cumplir objetivos que en trabajo aislado y descoordinado no podrán alcanzar¹⁶⁵.

Por lo anterior, la Federación es el pacto por el cual se someten los municipios o entidades bajo un esquema de derechos y obligaciones recíprocas, en el que las partes firmantes deben respetar el margen de maniobra de los otros órdenes pactantes.

Lo que constituye a la Federación son los jefes de familia, los municipios, cantones, provincias o estados, que se encuentran enlazados por un pacto que se

materializa en un contrato político; dicho contrato debe ser *sinalagmático* (bilateral) y *conmutativo* (recíproco) circunscrito a límites democráticos¹⁶⁶.

La obligación sinalagmática y conmutativa de los unos para con los otros permite que los individuos celebren pactos para obtener más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden o pierden al firmar el pacto político que constituye a la federación.

Es así que los estados y municipios que al unirse al pacto federal mancomunan su soberanía, su territorio y la libertad de sus ciudadanos, y sobre todo arreglan sus diferencias. En este sentido, las atribuciones federales no pueden superar las atribuciones municipales o estatales, ni mucho menos de los ciudadanos¹⁶⁷.

Si sucede lo descrito con antelación, el cuerpo político no sería una República, ni una democracia, ni un Estado constituido en autonomías municipales y provinciales; en palabras de Proudhon la República se convertiría de una forma federativa a una unitaria y *estaría cerca del despotismo*.

Lo federativo o federal se opone a todas luces a la centralización, la dependencia administrativa y gubernamental tiene más rasgos en común con el centralismo que es propio de un Estado Absolutista. Cabe mencionar que el temor a la separación de los dominios o a la pérdida de poder es que los gobiernos caen en el centralismo, la tutela y el despotismo.

La característica fundamental de la federación es que los atributos de la autoridad central se especializan y restringen (como veremos más adelante en los esquemas de Relaciones Intergubernamentales), es decir, al ámbito de acción del gobierno central es tan especializado por que permite el desarrollo de los otros niveles de gobierno que componen a la Federación.

A diferencia de los gobiernos federados, en los gobiernos unitarios o centralizados los atributos de autoridad y de poder se multiplican, en el sentido que se adentra en las competencias de los estados, municipios y comunidades, desapareciendo toda la libertad provincial o estatal, municipal y sobre todo individual, ya que ningún ciudadano tiene garantizada la participación, y como menciona José Martí “de la libertad individual de los individuos, depende la grandeza de los pueblos”.

Alexis de Tocqueville menciona en este sentido que la centralización se heredó del

antiguo régimen centralista afianzándose con la instalación de una serie de dispositivos administrativos fuertemente centralizados que sobrevivieron a la revolución francesa¹⁶⁸.

La tutela es la parte sobreviviente que heredó el absolutismo, la forma en que se centraliza el poder es una característica innata del poder, porque niega las capacidades de los otros niveles de gobierno, tanto provincial y municipal.

El poder tiene una clara tendencia a expandirse y a tutelar, por esto mismo es que se necesita mucho tacto para evitar lo contrario. Al expandirse un Estado deja de reconocer las libertades de otros Estados; al contrario en una sociedad libre (bajo un régimen federal), el Estado juega un papel en el que *ejecute* lo menos posible, sus tareas son *legislar, instituir, crear, inaugurar e instalar*¹⁶⁹.

Explicando lo anterior, cuando el gobierno federal actúa lo hace sólo para cumplir sus obligaciones, por ejemplo cuando construye una obra pública con dinero de la federación éste realiza todas las gestiones previas a la realización de la obra, verifica su cumplimiento y cuando es terminada deja que las provincias o municipios realicen la administración, entonces el gobierno federal se aleja de la obra, respetando así los derechos que tienen los otros gobiernos federados¹⁷⁰.

Es así que el federalismo reconoce la existencia de fuerzas equivalentes al poder central, y que por tal efecto reclaman un campo propio de acción jurídico-política con la posibilidad de crear (por sí mismos) normas jurídicas. El Federalismo es una variante más del pluralismo en las sociedades actuales.

La razón por la cual no se puede hablar actualmente de un Estado federado, estriba en la relación que tiene con los ciudadanos; en el Estado moderno se da una fuerte acumulación de poder puesto que la modernidad implica grandeza¹⁷¹.

De esto nos resulta una paradoja, la modernidad significa la conquista de la libertad individual, situación no existente en el periodo histórico anterior (feudal), pero parece ser que la libertad es un elemento retórico del Estado puesto que sucede lo contrario¹⁷². Es en este sentido que las ideas de federalismo y descentralización (que explicaré más adelante) se estrellan contra la conformación del mismo Estado que tiene como característica la centralización¹⁷³.

La propia formación del Estado genera un *poder soberano* que acumula tanto

poder como sea necesario para garantizar la paz. Es también paradójico que los individuos al desear la paz y al buscar mayor seguridad se apeguen al miedo y al uso del poder por un ente que ellos mismos formaron, los ciudadanos terminan temiéndole al *ente* que ellos mismos crean y es bajo ese miedo que se conforma el Estado moderno que *se basa en el uso monopólico y legítimo de la fuerza*¹⁷⁴.

Como podemos percatarnos, la modernidad implica un mayor orden, menos competencia por el poder y mayor estabilidad, cuestiones que brinda la centralización del poder en un ente político. Pero la ciudadanía no tiene voz en este proceso que configura un mundo que está cayendo en la barbarie, las variables del calentamiento (desastre) global, la pobreza, las hambrunas, migraciones son resultado de este proceso de engrandecimiento del Estado y la sociedad. Si seguimos con esta tendencia de centralizar el poder, el daño ya no sólo será a la sociedad sino al planeta y sus consecuencias serán irreversibles.

2.5.2 *Federalismo en México*

Para objeto de este estudio menciono la *Historia del Federalismo en México*, siendo clave para su estudio el período de 1824 a 1833, en el que se fraguó la lucha ideológica entre centralistas y federalistas. De este periodo es que en épocas posteriores se retomen principios organizativos que se establecen hasta el año de 1917 y la promulgación de la constitución que actualmente nos rige.

Las bases del federalismo en México devienen principalmente de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y de la Constitución de Cádiz de 1812; de la Constitución de los Estados Unidos se toma como base el sistema federal, pero a diferencia de ésta la constitución federal del 24 era un documento más ideológico que pragmático¹⁷⁵. La forma en que se organizó el país en 1824 fue en 19 estados y 4 territorios.

La segunda dio el marco legal por el cual se organizaría España y sus colonias, el impacto que tuvo en México fue que las diputaciones provinciales se convirtieron en órganos de gobierno local, y que después de la Constitución de 1824 se volverían Entidades Federativas.

La organización del poder se edificó en aras de beneficiar al legislativo, y le dio autonomía a las entidades, situación que se complicaría y desembocó en la separación de los territorios del norte principalmente. En los Estados Unidos se puso especial énfasis en las garantías y libertades de los ciudadanos, en México se quiso limitar el actuar del poder ejecutivo que provocó la inoperatividad del gobierno por sus rasgos endebles.

La fragmentación del modelo federal se debió a la debilidad del sistema fiscal mexicano; se dio a causa de la irregularidad de los ingresos, durante la colonia las aduanas daban una fuerte carga tributaria durante los primeros años de independencia sucedió todo lo contrario¹⁷⁶.

Aparte, los Ayuntamientos fueron reglamentados por los congresos de los estados, con lo cual hubo notables diferencias entre uno y otro estado tanto en los criterios para su elección como en sus atribuciones, situación que perdura hasta la actualidad, como ya he mencionado en el apartado de *Hacienda Municipal*.

La unión, situación que sucedió en las trece colonias de Norteamérica después de la promulgación de su Constitución, no ocurrió en México, sino que la autonomía con la que contaban las entidades federativas abrió la puerta a revueltas que fueron aplacadas por el gobierno federal, situación que provocó que Texas encontrara el pretexto idóneo para separarse del país¹⁷⁷.

Se dieron diversas causas que precipitaron el final de la República federal, las principales pueden ser: la polarización política suscitada entre los centralistas y federalistas, situación que se complicó por la sublevación en diversos estados, y; los problemas fiscales que motivaron otros con el ejército y con la burocracia federal¹⁷⁸.

El federalismo renace y se vigoriza durante el gobierno de Benito Juárez (1867-1872), caracterizado por ser un periodo de guerras intestinas entre caciques locales y regionales, además de las pugnas al interior del gobierno, precisamente entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; tal disputa vio su fin con la llegada del gobierno de Porfirio Díaz (1877-1911) cuando instauró un gobierno fuerte que domina desde el poder ejecutivo, imponiéndose el presidencialismo a partir de esta fecha.

Con la revolución mexicana se impuso una nueva forma de distribuir el poder, sin

existir cambios sustantivos, ya que el régimen conservaría sus rasgos centralistas. Para distribuir el poder político, económico y social, la nueva élite revolucionaria requería de una serie de instituciones para afianzar su poder, siendo el principal el partido de Estado.

Con la institucionalización de la revolución y el plan sexenal de Lázaro Cárdenas es que se centralizó formalmente el poder en manos de la “familia revolucionaria”, se comenzaron a crear las llamadas *facultades metaconstitucionales* que le brindaban al presidente un poder extenso que permitía intervenir en la libertad de los individuos, los municipios y las entidades federadas¹⁷⁹.

He retomado las variables históricas de la conformación del federalismo en México existiendo una variable común en todas las épocas de la historia, y es que el centralismo siempre se disfraza en federalismo. Desde el régimen colonial¹⁸⁰ se instauró un sistema altamente centralizado para evitar la libertad individual y municipal, con el fin de mantener centralizado el poder y no caer en una ruptura social.

En la historia reciente, exactamente del siglo XX, el sistema político mexicano, fiel a la tradición histórica, retoma la centralización como eje primordial para conservar y concentrar el poder. El presidencialismo acumula para sí una serie de facultades que superan las que le otorga la constitución, puesto que cuando el gobierno federal concentra para sí todo el poder y niega la libertad de los demás integrantes o firmantes del contrato político, cae en un gobierno unitario o centralista. Es así que estas facultades son denominadas “metaconstitucionales” y garantizan que el presidente actúe como legislador, como autoridad en disputas electorales, asumir asuntos judiciales, despedir gobernadores y presidentes municipales, en resumen ejerce una tutela sobre la ciudadanía, asumiendo que los gobernados no saben lo que necesitan y el presidente sí.

Aunque se ha avanzado en temas democráticos y federales, es un hecho que las decisiones las sigue tomando el presidente y sus secretarios de Estado. La actual guerra contra los narcotraficantes nos demuestra que el presidente no está con intención alguna de escuchar a la ciudadanía, de permitir algún resquicio de intervención a los estados y los municipios, ya que la decisión está tomada, el

gobierno federal siempre piensa que tiene la respuesta y la capacidad gubernamental para resolver dicha cuestión, cayendo sin más remedio en la tutela sin salir del centralismo.

El tema central del presente trabajo de investigación consiste en el análisis del municipio, y podemos dilucidar, bajo la óptica del presente apartado, que el municipio está sometido por el gobierno estatal y el federal. Pero dicha dependencia se da primordialmente a causa de la recaudación y ejecución del dinero público. A partir de este hecho comprobable, es que podemos visualizar la dependencia política y administrativa que paraliza al municipio, puesto que la federación y las entidades federativas han llevado los servicios públicos como drenaje, energía eléctrica, agua potable, etc., construyeron escuelas, dan vivienda y entre otras muchas áreas que maneja el tutor del municipio¹⁸¹.

La autonomía municipal se debe construir a partir del respeto al pacto federal, pacto que debe expresarse en la constitución política que garantice un esquema de sistemas de pesos y contrapesos efectivos que garanticen la plena participación ciudadana y permita avanzar hacia una nueva institución municipal que busque el bienestar de la comunidad, más que simples votos para los candidatos en campaña presidencial. Construir este nuevo modelo de organización política, económica y social, requiere que se planteen las verdaderas necesidades de los ciudadanos sin el afán de tutelarlos.

2.5.3 Descentralización

Para lograr los fines de una federación y dejar la tutela centralista es que se presenta la *descentralización*¹⁸², que consiste en esparcir la autoridad, aliviar la congestión administrativa que afecta a los sistemas centralizados. En un Estado centralizado el poder es *concentrado* en el gobierno central, de manera que los gobiernos locales actúan como sus agentes.

Del tránsito de un Estado unitario o centralizado a uno descentralizado los gobiernos locales obtienen mayor poder y autonomía, con el que pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias. Cuando una entidad federativa

o un municipio obtengan la administración de algún asunto el Estado se transforma de un régimen unitario a un régimen federal.

En México dicho tránsito no se ha dado de manera constante y decisiva, puesto que tiene una historia muy particular, el centralismo se heredó de los españoles y su administración Monárquica, aún en la época independiente y después de la promulgación de tres constituciones federales, el centralismo se manifiesta en la falta de autonomía municipal¹⁸³.

Aunque los gobiernos democráticos eviten la centralización, la característica del Estado Moderno es la centralización férrea del poder. Se puede descentralizar (como mencionan algunos autores) a la administración, a una región, algún servicio o concesionar, pero el poder se debe mantener concentrado en el gobierno central¹⁸⁴.

He sustentado a lo largo de la presente tesis que el miedo, por parte del gobierno central a descentralizar y ceder capacidad de decisión, autonomía y poder a las entidades federativas y a los municipios se debe por que la organización comunal generaría desequilibrios e inestabilidad al interior de la *federación*.

Lo que pretendo al analizar la descentralización es colocar el debate que desnuda la trampa del juego (de la descentralización y el federalismo) que reafirma la postura centralista y paternalista por parte del gobierno de la federación. La presente tesis tiene la intención en su segunda parte proponer un proyecto de desarrollo eficaz para elevar los niveles de vida de la población, sin dañar el medio ambiente, eliminando la dominación *hombre-hombre* y *hombre-naturaleza*, en este sentido me uno a la visión del desarrollo territorial, que no debe confundirse con la descentralización, puesto que ésta se confunde con el traslado de instituciones gubernamentales al interior de las provincias o municipios; este traslado de instituciones gubernamentales se le conoce como deslocalización, no como descentralización.

Siendo así que, podemos resumir hasta el momento, que la descentralización se considera como un proceso de transferencias de competencias administrativas desde el gobierno central hacia los gobiernos locales¹⁸⁵, y de acuerdo con Elier Méndez y María del Carmen Lloret pueden distinguirse las siguientes ocho formas o maneras en las que se expresa la descentralización:

- Descentralización horizontal.- Es la que dispersa el poder entre instituciones del

mismo nivel.

- Descentralización vertical.- A diferencia de la anterior, permite que algunos poderes del gobierno central se deleguen hacia niveles de administración inferiores (locales o territoriales) y puede adquirir las formas de desconcentración, delegación, devolución y privatización.
- Descentralización administrativa.- Supone el traslado de competencias de la administración central del Estado a nuevas personas jurídicas de derecho público, dotadas de un patrimonio propio. El objetivo de este tipo de descentralización es lograr una gestión administrativa más ágil y efectiva.
- Descentralización política.- En ella los poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno se trasladan a un órgano con una base territorial determinada (región, territorio, localidad, comuna), una cierta autonomía para crear su propio derecho y un origen democrático dimanado de un proceso electoral. Para algunos especialistas lo más importante de la descentralización política es que supone un centro decisorio con capacidad para crear derecho, normas de igual jerarquía que la ley común; por el contrario, la descentralización administrativa acota la facultad de la entidad descentralizada de ejecutar la ley nacional o dictar excepcionalmente normas jurídicas bajo la jerarquía de la ley común.
- Descentralización funcional.- Consiste en el reconocimiento al órgano correspondiente de competencias específicas o delimitadas sólo a un sector de actividad; es decir, el Estado asigna una función técnica o de servicios a una entidad gestora que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Descentralización territorial.- Entraña el traspaso de poder decisorio a órganos cuyo ámbito de actividad o jurisdicción lo constituye un territorio o una localidad.
- Descentralización mixta.- Las dos formas anteriores se pueden combinar y dar paso a una descentralización política con una base territorial, como es el caso de los gobiernos territoriales, o bien a una funcional y territorial, como sucede con una empresa estatal en una provincia.
- Descentralización fiscal. Según Eduardo Wiesner, [en su libro *Descentralización fiscal en Colombia: venas y trampas*], esta forma nace de *la búsqueda de*

eficiencia en la prestación y el financiamiento de bienes públicos locales y nacionales; significa alcanzar un equilibrio entre los niveles impositivos, los gastos, las transferencias de los gobiernos centrales y los reglamentos impuestos sobre un gobierno local determinado.

Leyendo las anteriores formas de descentralización, podemos identificar que la descentralización política es la que cumple con los principios de una federación, ya que al firmar un pacto político (sentido estricto de federación) es que se dan libertades y se garantiza a las partes integrantes de la federación (provincias y municipios) que formen verdaderos niveles de gobierno semejantes al gobierno federal, como son la legislación, la impartición y le ejecución de justicia, sin depender de niveles externos que minimicen su libertad y restrinjan su autonomía.

La descentralización administrativa disfraza la libertad, engaña con un velo las capacidades municipales y provinciales, distribuye funciones o encargos hacia donde es más fácil que se administren, administración que no significa influir en el proceso de toma de decisiones, sino que los órganos descentralizados sólo acatan órdenes y reciben recursos del gobierno federal, no de provincias y localidades donde se asientan¹⁸⁶.

Victoria Rodríguez afirma que la política de descentralización en México se basa en centralizar descentralizando, ya que sólo tiene que ver (la descentralización a la mexicana) con descentralizar administrativamente, no políticamente, porque si no se formarían élites locales que desestabilicen al Estado (principal miedo de los gobiernos centralistas). Es así que la historia administrativa de México se puede ver a partir de las acciones que emprenden los gobiernos para administrar eficazmente algún servicio o tareas rutinarias.

Es así que las ideas de Federalismo y Descentralización, medios de expresión política en búsqueda de autonomía y libertad, tienen un fin y es elevar la calidad de vida de los pobladores de las comunidades, como no sucede en el actual sistema político mexicano, es que ambas variables las acomodo como parte del análisis para detectar las limitantes que tienen los municipios para alcanzar un mejor estadio social, político y económico.

2.5.3.1 El caso Tlaxcala: las presidencias de comunidad.

Tlaxcala tiene una historia reciente de descentralización política y administrativa, ya que ha generado una verdadera reforma municipal de descentralización hacia las comunidades que integran a cada uno de sus municipios. Tlaxcala es la entidad federativa más pequeña del país y ha generado grandes reformas que trastocan la organización política y administrativa del estado.

En 1984¹⁸⁷, al año siguiente de la gran reforma al artículo 115 de la constitución mexicana, en Tlaxcala mediante la reforma a su Ley Orgánica Municipal se dotan nuevas facultades y atribuciones a la figura del “agente municipal” permitiéndole ejercer dos funciones simultáneas¹⁸⁸: 1) representante del Ayuntamiento en la comunidad, y 2) representante de la comunidad en el Ayuntamiento. El agente municipal para ejercer su doble función se convirtió en “Regidor de pueblo”.

Con esta modificación cada Ayuntamiento contó con tres tipos de Regidores, los de mayoría y de representación proporcional (ambos desarrollados en todos los municipios mexicanos) y los Regidores de pueblo¹⁸⁹ (resultante de la reforma tlaxcalteca). Es así que la configuración de los Ayuntamientos en el estado de Tlaxcala, incorporan a los pueblos rurales y comunidades urbanas mediante la representación comunal y territorial ejercida por los Regidores de pueblo¹⁹⁰.

Estos mecanismos de representación comunitaria en los Ayuntamientos son la muestra fehaciente de la descentralización del poder municipal hacia las comunidades que lo integran, se rompe con la inercia centralista que ejerce la federación sobre estados y municipios (y estos sobre las comunidades), que genera el caciquismo¹⁹¹ en las presidencias municipales.

Durante diez años (1984-1994) ejerciendo las regidurías de pueblo se generó un aprendizaje político y democrático donde las *comunidades comprendieron que podían gobernarse por sí mismas*. Es así que para 1995, 400 pueblos o comunidades tlaxcaltecas (fundamentalmente indígenas), exigieron mayor autonomía política y económica¹⁹², derivado de dichos reclamos ciudadanos el entonces gobernador José Antonio Álvarez Lima promovió una reforma en la constitución local para introducir la figura de “presidencia municipal auxiliar”¹⁹³.

Del movimiento surgido en 1995, el congreso local en el año de 1996 aceptó la creación de 16 municipios¹⁹⁴, y dictó una serie de reglas para que los pueblos restantes las fueran cumpliendo y accedieran a la categoría de municipio, en cierto modo las presidencias municipales auxiliares se convirtieron, en lo que el Dr. Raúl Olmedo señala como el cuarto orden de Estado.

La presidencia municipal auxiliar sigue perteneciendo al Ayuntamiento bajo la figura del Regidor de pueblo, pero ahora dotado de atribuciones y recursos municipales (legislados por el congreso local) para ejercer en su ámbito local. Con dicho cambio la estructura de la administración pública estatal y municipal experimenta una expansión generalizada, puesto que ahora las presidencias municipales auxiliares también deciden y administran sus recursos presupuestales.

La experiencia del caso Tlaxcalteca deja evidencia de la existencia de un proceso histórico de *toma de conciencia de la ciudadanía*, puesto que los ciudadanos organizados exigen derechos políticos para sus comunidades, es en suma, una exigencia de autonomía, que es ejercida por sus representantes comunales.

2.6 Relaciones Intergubernamentales

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG's)¹⁹⁵ son todas aquellas relaciones que entablan los municipios, las entidades federativas y la federación, en otras palabras son aquellas relaciones que toman en cuenta todo tipo de relaciones, ya sea entre el gobierno nacional y el estatal, el estatal y los locales, el nacional y los locales, el nacional, los estatales y los locales e interlocales¹⁹⁶.

Se han definido como un conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, además pueden ser entendidas como las relaciones interpersonales que llegan a existir entre los funcionarios del gobierno preocupados por los asuntos comunes. Las características propias de las RIG's (señas de identidad) son las siguientes:

1. Interacción entre los entes de gobierno.- Las RIG's sirven para analizar todas las interacciones que suceden al interior de los gobiernos. El análisis se enfoca a las relaciones entre la federación y los gobiernos locales, entre estados y

municipios, e incluso entre los propios gobiernos locales, con el fin de entender el funcionamiento de todo el sistema.

2. Toma de decisiones.- Las decisiones son tomadas por personas, no por gobiernos, las RIG's son claramente relaciones humanas, es decir, se enmarcan en términos de relaciones y comportamiento humano.
3. Los funcionarios públicos mantienen relaciones y contactos con otros funcionarios públicos mediante las RIG's.- Para comprender la interacción entre los gobiernos (federal, estatal y local) es importante entender las actitudes y valores que los funcionarios públicos tienen cuando emplean métodos y procedimientos gubernamentales.
4. Las pautas de comportamiento y las actividades emprendidas entre políticos y funcionarios públicos es de manera permanente.- Los funcionarios públicos y políticos actúan de manera racional con el fin de obtener resultados, las relaciones que emprenden se dan en contextos formales, legales e institucionales.
5. Orientación para la generación de políticas.- Las políticas son las acciones y sus consecuencias por parte de políticos y funcionarios públicos. Además de la incidencia de no tomar ciertas acciones en bienestar de la población.

Para comprender esquemáticamente cómo funcionan las RIG's, Deil Wright formuló tres Modelos por los cuales se identifican los niveles de comunicación, negociación, distribución, jerarquías y nivel de autonomía de cada uno de los niveles de gobierno. Los tres modelos clásicos para la interacción entre los gobiernos, federal, estatal y municipal son:

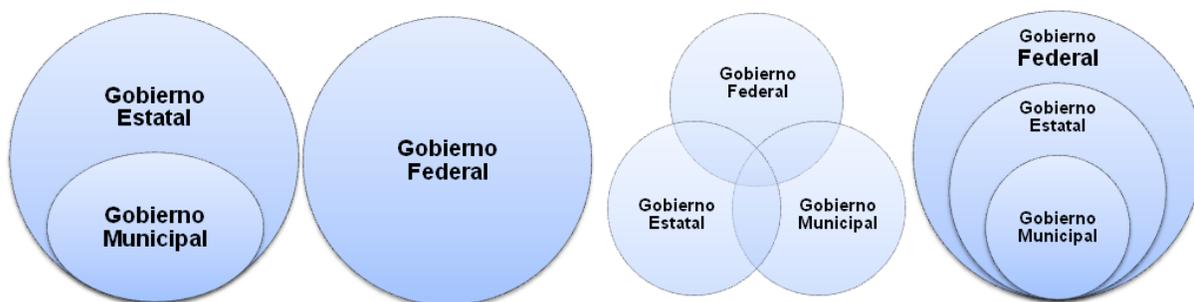
- Autoridad Separada.- En este modelo hay límites claros y bien definidos que separan la esfera federal de la estatal, y los gobiernos locales son algo así como "hijos" de los estados. El gobierno federal tiene autonomía, y el gobierno estatal absorbe en su totalidad al gobierno municipal, siendo este último el que no cuenta con autonomía y está jerarquizado al gobierno estatal.

- **Autoridad Inclusiva.**- De acuerdo con este modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno nacional. Este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es la jerárquica. Predomina un centralismo férreo, en el que los niveles de gobierno estatal y municipal, se encuentran debajo del gobierno federal y dependen en su totalidad de éste.
- **Autoridad Sobrepuesta.**- Este modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Las áreas exclusivas para cada ámbito de gobierno, con amplio poder discrecional son muy limitadas. Por ello, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente.

Diagrama 2.1

Modelos de Relaciones Nacionales, Estatales y Locales

Designación:	Autoridad Coordinada	Autoridad Traslapante	Autoridad Inclusiva
Relación:	Independiente	Interdependiente	Dependiente
Pauta de Autoridad:	Autonomía	Negociación	Jerarquía



FUENTE: Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, 1997, p.105.

Los tres modelos expresan los tipos genéricos de relaciones de autoridad que pueden existir entre entidades políticas: ausencia de autoridad (autonomía), autoridad dominante (jerarquía) y autoridad igual (negociación).

El primer modelo de Autoridad Separada se encuentra en uno de los extremos, puesto que no existe jerarquía y los gobiernos estatales son autónomos del gobierno federal. El segundo modelo de Autoridad Inclusiva, marca una tendencia hacia el otro extremo, basándose en una fuerte jerarquía que desciende desde el gobierno federal hasta los gobiernos municipales. En última instancia se presenta el modelo de Autoridad Sobrepuesta, siendo éste el más distintivo del funcionamiento de las RIG's. Los caracteres principales del modelo de autoridad sobrepuesta son:

- 1) Poder limitado y disperso.
- 2) Interdependencia.
- 3) Esferas limitadas de autonomía.
- 4) Relaciones de negociación e intercambio.
- 5) Cooperación y competencia.

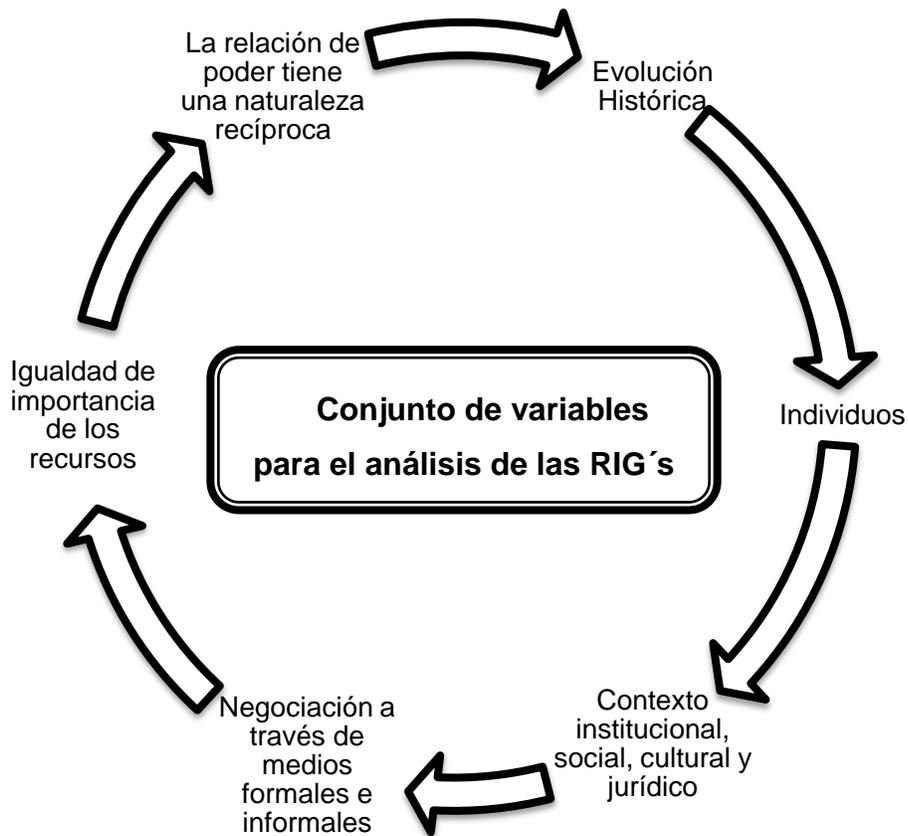
La sobreposición de los círculos expresa que:

- ✓ La función de gobierno involucra simultáneamente unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales.
- ✓ La autonomía o independencia y dominio de cada jurisdicción específica son comparativamente pequeñas.
- ✓ El poder y la influencia permitidos a cada jurisdicción (o funcionario) son profundamente limitados. Los límites producen una pauta de ejercicio de la autoridad que se puede describir de manera óptima como negociación.

Con todo lo anterior, podemos detectar que en el funcionamiento de las RIG's los individuos son el factor más importante, puesto que éstos se transforman en autoridades, funcionarios públicos y políticos que interactúan en todas las esferas de gobierno. Estos individuos constantemente se encuentran en interacción con el fin de lograr acuerdos. El proceso de negociación (para concretar acuerdos) se lleva a cabo mediante canales de información (formales e informales) para negociar y regatear.

Detectando los tres modelos para comprender las RIG's, podemos entonces divisar un conjunto de variables, contempladas en el siguiente diagrama:

Diagrama 2.2



FUENTE: Elaboración propia.

En el caso del Estado mexicano moderno, que surgió de la revolución de 1910-1917, el nuevo sistema político fue creado con base en un poder político jerarquizado y centralizado con dos elementos visiblemente fundamentales, como lo son el presidente de la república (con facultades metaconstitucionales) y un partido político (el Partido Revolucionario Institucional).

De los tres poderes de la unión, el poder ejecutivo se convirtió en el principal agente para mediar los conflictos. El presidente disfrutaba de normas no escritas en el sistema político mexicano (facultades metaconstitucionales). El presidente generaba todas las iniciativas de ley, era la última autoridad en materia electoral, y removía legisladores, gobernadores y Presidente Municipales a su libre albedrío. Se convirtió en el principal ente en el proceso de toma de decisiones de las acciones de gobierno.

Lo anteriormente escrito forma parte de la “informalidad” del sistema político

mexicano, puesto que formalmente México es una república federal, los gobiernos municipales son considerados por la Constitución federal como la base de la organización política y administrativa del Estado mexicano. El municipio libre es el ideal que enmarca la Constitución, pero en la realidad esa libertad (o autonomía para ser más exactos) no existe, ya que es el ámbito de gobierno más débil y dependiente.

Los ámbitos de competencia delimitan el actuar de un nivel de gobierno, en el caso mexicano muestran la jerarquía que somete y limita la autonomía que debe imperar en un sistema federal. Es necesario transitar del modelo de autoridad inclusiva al modelo de autoridad sobrepuesta, el cual privilegia la negociación entre los distintos niveles de gobierno para alcanzar metas y objetivos comunes. Es necesario incluir en el proceso de negociación a los ciudadanos, hacerlos partícipes en la toma de decisiones para superar el rezago social que se tiene en la mayoría del país.

2.6.1 Teoría de la Organización a Gran Escala

El análisis de las relaciones intergubernamentales nos brinda la posibilidad de descubrir el funcionamiento de cuerpos organizacionales y la relación que se da entre ellos, pero dicho análisis deja de lado un tema profundo y clave: las personas (ciudadanos en este caso), ya que son ellas las que dan vida a las organizaciones públicas o privadas, y es en ellas en las que debemos de concentrar nuestra atención.

Este apartado tiene la intención de retomar el análisis de E.F. Schumacher en torno a la *Teoría de la Organización a Gran Escala*. En este sentido, Schumacher vislumbraba para 1973 que la conformación mundial de organizaciones de gran escala, como son la Comunidad Europea, son una realidad y que tenemos que aprender a vivir con éste tipo de organizaciones. El problema de contar con organizaciones de gran escala, es que se derivan reglas que deben ser acatadas por todos aunque a los ciudadanos no les guste.

Schumacher responde a dicho problema formulando la Teoría de la Organización

a Gran Escala, puesto que para él lo fundamental es encontrar lo *pequeño* en algo tan grande y que puede perder control de la gente. Estas organizaciones a gran escala (ejemplo clásico y fácil de vislumbrar es el Estado) oscilan de manera pendular entre la centralización y la descentralización¹⁹⁷. De esta manera la organización tiene la tarea de encontrar la justa medida entre orden y libertad, siendo la tendencia natural de toda organización a gran escala la búsqueda del orden, o sea, de la centralización.

Cuanto más grande es una organización más orden necesita, puesto que se tiene el miedo a perder poder, esto trae como consecuencia que la gente pierda su libertad creadora en aras de alcanzar la perfección y eficacia, transformando a la organización en algo muerto, donde la gente no es gente, ya que se encuentra mecanizada en búsqueda de objetivos que no siente propios.

Schumacher al encontrar tal problema en las organizaciones de gran escala, desarrolla cinco principios que constituyen la formulación de una teoría para una organización de gran escala. El primer principio denominado de *Subsidiariedad o Principio de la Función Subsidiaria*¹⁹⁸ plantea que el centro no puede realizar las tareas que le competen a la periferia, puesto que el centro sería el equivalente al punto más alto y la periferia al punto más bajo, en otras palabras, el centro al realizar las tareas de la periferia destruiría su razón de ser, y el centro jamás debería de destruirlos, sino todo lo contrario fortalecerlos y ayudarlos en las tareas que le tocan¹⁹⁹.

La organización de gran escala está conformada por muchas unidades semiautónomas²⁰⁰, que al encontrarse en libertad desarrollan su capacidad creadora o de emprendimiento. El centro jamás pierde su control, puesto que tiene la capacidad de orientar y ejercer la fuerza suficiente para encausar la capacidad creadora de los entes que lo conforman.

El segundo principio se orienta a la forma en que debe aplicarse el control que ejerce el centro sobre sus componentes, denominado *El Principio de Vindicación*²⁰¹, la definición de vindicar describe a la perfección las funciones que debe tener el control central, ya que necesita defender la unidad subsidiaria, frente a las preferencias y/o reproches que puedan existir entre los integrantes.

El tercer principio se ha llamado *Principio de Identificación*, que es la implicación financiera (pérdidas y ganancias) de las organizaciones o unidades autónomas que conforman a la organización de gran escala, realizando un balance se podrá identificar cuánto apoya o cuánto le cuesta a la organización el mantenimiento de la unidad autónoma, si el resultado es negativo es que no se está logrando la libertad creativa para que dicha unidad no dependa del centro.

Vinculado al anterior se enlista el cuarto principio *Motivación*, en las grandes organizaciones el problema de la motivación es crucial, los puestos más altos en la escala jerárquica no la padecen, pero, mientras se baja hacia los puestos operativos se puede ver la falta de motivación, puesto que la gente trabaja únicamente porque recibe un salario²⁰², es aquí donde entra la implicación humana en las organizaciones, la gente debe estar motivada, y su procedencia deviene de la libertad creativa, que genera satisfacción y estímulos²⁰³.

El último principio es *El Principio del Axioma²⁰⁴ Medio*, se refiere principalmente a que la dirección o centro se encuentra muy lejos del lugar donde ocurren los hechos, es por ejemplo que el centro dice que la gente habla y no hace nada, y la gente dice que el centro quiere manejar todo desde su escritorio, ante esto la solución no se encuentra en dejar hacer a las unidades autónomas, ni mandar con rigidez desde el centro, lo que se necesita entonces es el axioma medio²⁰⁵.

Estos cinco principios formulados por E.F. Schumacher se enfocan a las organizaciones de gran escala, para hacerlas más humanas y congruentes con la realidad, puesto que son maquinarias tecnocráticas que dejan de lado al hombre y sus libertades. Estos principios nacieron de la observación y comprensión práctica, siendo de esta forma que se puede construir una teoría²⁰⁶. La teoría necesita de la práctica, para hacer factible sus principios, y la práctica se da a partir de las actividades que realizan los hombres.

NOTAS

¹ “Muchas comunidades indígenas sobrevivieron por la lucha tenaz de sus habitantes para conservar sus tierras, aguas y bosques”. Esperanza Fujigaki, *La agricultura, siglos XVI al XX*, pp.20 y 21.

² Menciona Enrique Florescano que “fueron una recompensa, una donación graciosa que tenía por objeto premiar a los descubridores y estimular el arraigo de los conquistadores”. Enrique Florescano, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México, 1500-1821*, p.32.

³ “Mientras que el paisaje es expresión visible de un sistema de organización espacial, la región es manifestación funcional de ese sistema y no se hace necesariamente visible. La región es una expresión del sistema espacial en sí, y su significado va más allá de la percepción: no refleja el rostro sino el funcionamiento de la geografía. Por otro lado, una región no es el equivalente de una demarcación administrativa, o no lo es por necesidad”. Bernardo García Martínez, *El desarrollo regional y la organización del espacio, siglo XVI al XX*, p.41.

⁴ Gisela von Wobeser, *La formación de la hacienda en la época colonial. El uso de la tierra y el agua*, pp.36-45.

⁵ “Los ranchos eran unidades productivas de menor tamaño, que podían ser dependientes de las grandes haciendas que los arrendaban; o bien, independientes de su control, y pertenecer a pequeños propietarios. La tierra era trabajada por el rancharo y su familia; en ocasiones se empleaba trabajo eventual. El rancharo ocupaba una posición intermedia entre la masa de peones desposeídos y la pequeña elite de hacendados. Existían regiones donde predominaban los ranchos, sobre todo en las zonas montañosas, densamente pobladas, del centro de México. Los rancharos administraban en forma directa sus tierras y participaban activamente en el comercio local e, incluso, en el procesamiento de los productos agrícolas que cultivaban. Las dimensiones de los ranchos, aun los grandes, tendían a ser menores que las haciendas pequeñas”. Estela Fujigaki, *Op. Cit.*, pp.32 y 33.

⁶ “Baste tener presente que la transformación del *Altépetl* prehispánico en el *pueblo de indios* colonial implicó consideraciones de tipo jurisdiccional, y que la introducción de la ganadería motivó la delimitación de zonas de protección”. Bernardo García Martínez, *Op. Cit.*, p.65.

⁷ “No fue raro que rancharos u otros grupos de población se organizaran como pueblos de indios (aunque lo fueran sólo de nombre) para tener acceso a los beneficios de que gozaban los propietarios corporativos... Las consecuencias del difuso origen de la propiedad rural en Nueva España se dejan sentir todavía en nuestros días”. *Ibid.*, p.66.

⁸ “Abad y Queipo redactó en 1804, como vocero de los labradores y comerciantes de Valladolid, una representación al rey en donde criticaba las grandes propiedades que se formaron desde la Conquista y que habían ido aumentando de tamaño con el paso del tiempo. Señalaba cómo la dificultad de dividir las haciendas, lo complicado de su administración y la carencia de propiedad en el pueblo, causaban daños a la agricultura, a la población y al Estado”. Estela Fujigaki, *Op. Cit.*, p.50.

⁹ “El campo mexicano estaba sembrado de asentamientos de diverso tipo... en lo esencial, se trataba de pueblos –herederos de los pueblos de indios coloniales-, poblados de hacienda, y ranchos. Los asentamientos existentes no necesariamente se alteraron en lo esencial por el reordenamiento de las propiedades rurales, si bien sus habitantes pudieron haberse beneficiado con el reparto agrario. Sin embargo, los poblados de hacienda y muchos ranchos tuvieron que redefinirse jurídicamente como ejidos, nombre que se dio a la institución formada para explotar de manera corporativa las tierras repartidas y por extensión a su centro de población”. Bernardo García Martínez, *Op. Cit.*, p.93.

¹⁰ El historiador James Lockhart identifica perfectamente las diferencias entre éstos dos componentes: “Explica que el término Calpulli prácticamente no aparece en la documentación nahua, a diferencia del término Altépetl que constantemente aparece. Para el autor el Calpulli es en realidad un microcosmos del Altépetl. Por otra parte, la provincia se subdividía, a su vez, en varios Altépetl y en ésta cada uno jugaba un rol organizativo semejante al que tenía el Calpulli en los Altépetl sencillos”. María del Carmen Herrera; Ethelia Ruiz Medrano, “James Lockhart. The Nahuas After the Conquest. A Social

and Cultural History of Indians of Central Mexico. Sixteenth Through Eighteenth Centuries”, *Estudios de Historia Novohispana*, núm. 14, p.210.

¹¹ Además los estudios tradicionales sobre las comunidades indígenas, “eran estudios sobre los indios, sobre la sociedad indígena, o sobre lo que se entendía bajo ese título, pero no sobre los pueblos. Investigaciones de tinte más particular buscaban dilucidar asuntos relativos a las unidades de producción o los *Calpulli*, percibidos como vía de análisis para penetrar a fondo en el pasado de las *comunidades*”. Bernardo García Martínez, “La naturaleza política y corporativa de los pueblos de indios”, *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia*, núm. XLII, p.6.

¹² “El *Altépetl* fue redefinido por los españoles bajo el concepto de señorío o *pueblo de indios*, concepto que, en la organización política y en la historia indígena colonial, tuvo precisión y personalidad jurídica. El resultado fue, en cada caso, una corporación bastante similar a lo que hoy día identificaríamos como una colectividad territorial con relativa autonomía. En este sentido, el *Altépetl* subsistió. Este es un elemento crucial para lograr una cabal comprensión de la historia y la geografía coloniales —e incluso de la más reciente. A pesar de los cambios que experimentó, el pueblo de indios encarnó un importante elemento de continuidad entre las realidades del mundo prehispánico y las del colonial y el moderno”. Bernardo García Martínez, *El desarrollo regional y la organización del espacio, siglo XVI al XX, Op. Cit.*, p.33. Comprender al *Altépetl* nos proporciona elementos para la mejor comprensión de las comunidades indígenas, y por ende, la comprensión de la pobreza en los municipios rurales.

¹³ “Pero la conquista rompió muchos de esos lazos al destruir, debilitar o sustituir a los señores nativos. Además las autoridades novohispanas se preocuparon por establecer en la nueva colonia los principios de organización propios de un estado moderno, de manera que procedieron con un criterio territorial”. *Ibid.*, p.31.

¹⁴ Género Vernáculo: “conjunto de asociaciones tan peculiar de un pueblo tradicional (en latín, gens) como lo es su habla vernácula...el género vernáculo siempre refleja una asociación entre una cultura dual, local, material, y los hombres y mujeres que viven conforme a ella... todo crecimiento económico implica la destrucción del *género vernáculo*”. Iván Illich, *El género vernáculo*, pp.9-11.

¹⁵ “El municipio fue diseñado para impedir la organización de las comunidades sociales, ya que con la organización la sociedad podría generar su propio poder a partir de sí misma y sacudirse la tutela del conquistador y del colonizador”. Raúl Olmedo Carranza, *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad*, p.56.

¹⁶ “La forma en la que estaban constituidas las instituciones políticas y los órganos de gobierno en la Nueva España los describe Guadalupe Nava Otero en su libro *Cabildos de la Nueva España en 1808: Un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; un dispositivo central novohispano, constituido por el Virrey y la audiencia; un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y los corRegidores o Alcaldes mayores; y un dispositivo local, compuesto por los Cabildos y sus oficiales*”. María del Carmen Herrera; Ethelia Ruiz Medrano, *Op. Cit.*, pp.33 y 34.

¹⁷ La nueva institución denominada Ayuntamiento tenía como funciones, entre otras: “distribuir la mano de obra para las construcciones y tareas agrícolas, cooperar con el proceso de evangelización, regular los mercados, planear los caminos, suministrar el agua potable y otros servicios, combatir males sociales como el alcoholismo e impartir justicia menuda”. Raúl Olmedo Carranza, *Historia, leyes y retos del municipio mexicano*, p.8.

¹⁸ Al respecto Juan Beneyto retoma un informe de 1808 de la Comisión encargada de la convocatoria de Cortes hacia la Junta Central, donde se documenta la situación existen en las colonias: “Este informe, llamado Jabat por su autor y fechado en 1808, señala la radical oposición entre europeos y criollos, el vértigo de poder que dominaba a los Virreyes y la fuerza demoleadora de la idea de dependencia de la Península”. Juan Beneyto Pérez, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, p.588.

¹⁹ “Los períodos de crisis económica y de pauperización de las masas generan malestar social e inestabilidad política, lo cual conduce a movimientos políticos de carácter violento”. Enrique Florescano; Isabel Gil Sánchez, *La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808*, p.578.

²⁰ “Hacia 1810 ocurrió una crisis agrícola que elevó el precio de los alimentos y aceleró el movimiento de Independencia. Entre tanto, España vivía también un proceso político renovador que cristalizó en la avanzada Constitución de Cádiz de 1812, la que sería fuente de inspiración de la legislación municipal del siglo XIX en Hispanoamérica”. Raúl Olmedo Carranza, *Historia, leyes y retos del municipio mexicano, Op. Cit.*, p.9.

²¹ “La organización de la comunidad es la fuente del poder social y político en todos los niveles”. *Ibid.*, p.15.

²² “La Diputación provincial, instaurada por la Constitución española de 1812, como reflejo de la idea democrática y representativa en la esfera provincial, tiene muy varia fortuna en las tierras de América. En ciertos países la imagen resultó ampliada; no hay sólo Diputaciones, sino Legislaturas provinciales”. Juan Beneyto Pérez, *Op. Cit.*, p.616.

²³ “Hidalgo veía en el municipio un cimiento natural a la forma de gobierno en que pensaba”. Virgilio Muñoz; Mario Ruiz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, p.46.

²⁴ “Desde el punto de vista social, es claro que el movimiento de Iturbide no tuvo nada en común con el de Hidalgo y Morelos.... Se trata de un episodio (la independencia de España) en que una fracción del partido contrarrevolucionario –los grupos criollos de la oligarquía- suplanta a la otra, los europeos”. Luis Villoro, *La revolución de independencia*, pp.639 y 640.

²⁵ “En este sentido los Ayuntamientos han sido vistos como instrumentos de dominación”. Bernardo García Martínez, *La naturaleza política y corporativa de los pueblos de indios, Op. Cit.*, p.17.

²⁶ “El *colonialismo* no es un fenómeno que sólo ocurra al nivel internacional, -como comúnmente se piensa- sino que se da en el interior de una misma nación, en la medida en que hay en ella una heterogeneidad étnica, en que se ligan determinadas etnias con los grupos y clases dominantes, y otras con los dominados”. Pablo González Casanova, *La democracia en México*, p.90.

²⁷ “Por primera vez desde la Conquista, los mexicanos decidían por sí mismos las bases de su organización política y territorial”. Raúl Olmedo Carranza, *Historia, leyes y retos del municipio mexicano, Op. Cit.*, p.9.

²⁸ “La doctrina en torno al Municipio no quiso recoger la tradición, a pesar de que los Cabildos de la víspera de la independencia fueron los verdaderos padres de la emancipación”. Juan Beneyto Pérez, *Op. Cit.*, p.618.

²⁹ “El gobierno central estaba constituido por los tres poderes tradicionales, más uno nuevo, inspirado, según parece, en Benjamín Constant: el Supremo Poder Conservador, que debía nada menos de evitar los abusos ejercidos en la práctica de los poderes ejecutivo y legislativo”. Josefina Zoraida Vázquez, *Los primeros tropiezos*, p.763.

³⁰ Lucas Alamán (ideólogo de los conservadores), exponía los principios con los que profesaban los conservadores y que seguía Santa Ana durante su presidencia después de 1853: “Primero conservar la religión católica, único lazo de unión entre los mexicanos, sostener el culto con esplendor y arreglar todo lo relativo a la administración eclesiástica con el Papa. Después, la abolición completa del sistema federal y de todo cuanto se llamara elección popular. Una nueva división territorial que olvidara la forma de estados vigente y facilitara la buena administración. La organización de un ejército competente, así como la organización de las antiguas milicias provinciales”. Lilia Díaz, *El liberalismo militante*, p.825.

³¹ “José María Castillo Velasco, con el título sobre municipalidades [propuesta de ley orgánica], hizo una severa crítica del sistema de posesión de la tierra. Quería que la constitución se adaptara a las

necesidades sociales y que se le identificara con los intereses de los hombres y de los pueblos”. *Ibid.*, p.836.

³² “Con respecto a la condición que guardaba el municipio mexicano en aquellos años, Ramón Rodríguez escribió en 1875: El poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, más que una reliquia tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos que por fortuna de la humanidad pasaron ya probablemente para no volver jamás. Su origen sólo, basta para demostrar que en la actualidad no tiene objeto ni razón de ser”. Virgilio Muñoz; Mario Ruiz Massieu, *Op. Cit.*, p.67.

³³ “El gobierno local –de la propia comunidad- que tanto admiró Tocqueville en los Estados Unidos de su tiempo, y que consideraba como el pilar de la vida democrática, pasó [solamente] en sus características ideales a nuestras constituciones”. Pablo González Casanova, *Op. Cit.*, p.41.

³⁴ Es por esto que Arnaldo Córdova retoma a Emilio Rabasa en su obra *La Constitución y la Dictadura*: “Rabasa estaba convencido de que un país en formación como el nuestro sólo podía llegar a su madurez institucional por obra de un gobierno fuerte y con facultades legales que le permitieran resolver, sobre el terreno y sin tropiezos de ninguna especie, los problemas que una realidad inestable y siempre fluctuante planteaba en cada momento”. Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, p.18.

³⁵ La era liberal al estilo porfirista duró 43 años, más que cualquier otro reinado o imperio; las características del período dictatorial de Díaz son: “duradera, pacífica, autoritaria, centralista, liberal, positiva, concupiscente, progresista, torremarfileña, urbana, dependiente, extranjerizante y nacionalista”. Luis González, *El liberalismo triunfante*, p.1005.

³⁶ “Algunos países latinoamericanos dejan ver la magia de la libertad asociándola a la organización local, y ofrecen, para designar a la Administración de las ciudades, la nomenclatura del <<Municipio Libre>>. Así se proclama en algunos textos constitucionales mejicanos y chilenos. Pero, en su conjunto, no se da una particular consideración de la autonomía de las ciudades. El repaso de la legislación nos la ofrece normalmente en manos de Alcaldes o Intendentes designados por el ejecutivo”. Juan Beneyto Pérez, *Op. Cit.*, p. 619. Aquí hay que tener claro el contexto de la obra de Juan Beneyto, que es a mitad del siglo XX, donde se dejan ver más a fondo los vicios del régimen presidencial y el centralismo en su máxima expresión.

³⁷ “En 1916 Zapata promulgó la Ley General Sobre Libertades Municipales que reglamentaba la autonomía política, económica y administrativa, de lo que él llamaba la primera y más importante de las instituciones democráticas. Zapata quería un municipio con soberanía popular, libre de toda tutela en el manejo de su hacienda, en la elección de sus autoridades y en la participación de la comunidad en la organización de sus localidades”. Raúl Olmedo Carranza, *Historia, leyes y retos del municipio mexicano*, *Op. Cit.*, p.11.

³⁸ “El Congreso de Querétaro se dedicó entre otras importantes innovaciones, a tratar el problema municipal. Los constituyentes del 17, conscientes en todo momento de la importancia de los municipios como peldaño inicial de la democracia. Además, se incluyeron en la Constitución diversas disposiciones relativas al municipio, en los artículos 3º, 5º, 27, 31, 35, 36, 73, 117 y 130, lo que manifiesta claramente la preocupación del grupo constituyente en relación a esta institución jurídico-política”. Virgilio Muñoz; Mario Ruiz Massieu, *Op. Cit.*, p.74.

³⁹ “El que al municipio se le haya enclavado dentro del estado (entidad federativa) no se hizo con el fin de mutilar la libertad municipal sino para respetar el régimen federal existente que sólo permitía la coexistencia de dos gobiernos simultáneos: el federal y el estatal”. Raúl Olmedo Carranza, *Historia, leyes y retos del municipio mexicano*, *Op. Cit.*, p.16.

⁴⁰ En el Anexo I analizo las reformas coyunturales que se han realizado a lo largo de la historia, desde 1917 a la fecha.

⁴¹ “Es necesario y urgente someter un análisis crítico al sistema político y económico nacional y a las relaciones entre Federación, estados y municipios. En particular es necesario el análisis crítico de los

modos de gobernar y de los procesos de toma de decisiones en el ámbito municipal”. Raúl Olmedo Carranza, *Participación ciudadana y organización vecinal*, p. 180. La idea del presente trabajo es participar en el análisis en torno al sistema, para que el municipio sea reconocido plenamente como nivel de gobierno.

⁴² De acuerdo a la definición del Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM) citada en el *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*, la Administración Pública Municipal es: “Actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, el artículo 115, la Constitución estatal, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminadas a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo a estrategias y objetivos de desarrollo integral del estado y del país en su conjunto. La administración pública municipal es ejercida por el Presidente Municipal, Síndico, Regidores y demás empleados durante un período de tres años. Para el buen cumplimiento de sus funciones, el Ayuntamiento requiere de órganos administrativos tales como: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Comandancia de Policía, Oficina de Obras y Servicios Públicos”. Raúl Olmedo Carranza, *Diccionario práctico de la administración pública municipal*, p.7.

⁴³ Los Ediles son miembros de la junta que administra al municipio, son los encargados de promover y desarrollar las funciones que a ésta se le atribuyen, las comisiones edilicias son desarrolladas por los Regidores.

⁴⁴ “Es frecuente identificar al Ayuntamiento con el nombre de Cabildo, ello responde al hecho de que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado que emite decisiones, delibera y discute los diversos aspectos de la vida local. Estas deliberaciones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de Cabildo”. Raúl Olmedo Carranza, *El cuarto orden de estado. El gobierno de la comunidad*, Op. Cit., p. 43.

⁴⁵ Como pueden ser: “gobernación, ganadería, seguridad pública, comercio, educación, industria, comunicaciones, trabajo, obras públicas forestación, salubridad, mercados, asistencia, ornato, aguas, alumbrado público, agricultura y economía”. Raúl Olmedo Carranza, *Diccionario práctico de la administración pública municipal*, Op. Cit., p.127.

⁴⁶ “En su carácter ejecutivo, el Presidente Municipal es la instancia más viables y eficaz para la organización e impulso de la comunidad. Además de sus facultades administrativas, esta autoridad municipal tiene la capacidad de realizar un papel político fundamental. Como líder de su comunidad puede impulsar la organización y el trabajo voluntario mediante la participación de su población en obras de beneficio social”. *Ibid.*, p.118.

⁴⁷ “Conjunto de actividades básicas realizadas por la administración municipal, tales como: actividades de gobierno, justicia, desarrollo económico y desarrollo social”. *Ibid.*, p.69.

⁴⁸ “Conjunto de actividades complementarias que contribuyen a la realización de las funciones sustantivas o básica. Son los recursos y los medios de que se vale la administración municipal para alcanzar sus metas. Las funciones adjetivas de un municipio son: administración de personal, administración de recursos materiales, administración de los sistemas de información y control, etcétera”. *Idem*.

⁴⁹ “La administración pública municipal tiene la misión de encauzar la mejor aplicación de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, en la ejecución de las tareas que permiten responder a las demandas ciudadanas”. Francisco Moyado Estrada, “Organización e integración de la administración pública municipal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Gobierno y la Gestión Municipal en México*, núm. 64, primera parte, p.131.

⁵⁰ “La administración es una consecuencia natural del estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración: así es, que siempre encontraremos la naturaleza, hasta en el despotismo”. C.J.B. Bonnin, “Principios de administración”, *Revista de Administración Pública*, edición especial en memoria del maestro Gabino Fraga, pp.83 y 84.

⁵¹ “Existe la tendencia a estudiar al municipio en sí mismo, aislado de los múltiples contextos nacionales e internacionales que, a final de cuentas, son los que determinan los límites y posibilidad de su desarrollo. En consecuencia, el conocimiento del municipio resulta con frecuencia parcial y hasta deformado, lo que conduce a formular políticas gubernamentales que carecen de eficacia y a confundir los deseos con la realidad...I) En primer lugar es conveniente conocer los factores internacionales, nacionales y regionales que determinan las posibilidades del desarrollo local... Es necesario, en consecuencia, tener en mente las grandes tendencias de la economía, de la política y de la cultura mundiales y nacionales cuando se diseñan las políticas públicas para el desarrollo local. II) Es necesario conocer los mecanismos de funcionamiento más generales del mercado... Es importante analizar las relaciones entre el mercado y el Estado. III) Las relaciones entre la agricultura, la industria y los servicios determinan en gran medida el nivel de empleo... Estas relaciones entre la agricultura, la industria y los servicios también determinan la distribución geográfica y territorial de las actividades económicas y de la población y, en consecuencia, el grado de desarrollo de las diferentes regiones, así como la conformación de lo urbano y lo rural y sus interacciones. IV) Las instituciones de la sociedad industrial, y en particular las instituciones del Estado, entraron hacia la década de 1970 en una etapa de funcionamiento ‘al revés’ (‘contraproducente’), en la que producen resultados inversos a lo que originalmente pretendían producir. V) El modelo industrial es depredador. No sólo destruye a la naturaleza sino también al ser humano. El crecimiento económico consume combustibles que envenenan el ambiente e incrementan el calentamiento del planeta, amenazándolo de muerte. VI) En el modelo mundial de economía de mercado el empleo tiende a disminuir rápidamente, sobre todo en los países subdesarrollados, incrementando la pobreza. La cantidad de capital decide la cantidad de empleo. Los países y las localidades que tienen menos capital tienen menos empleo... La eliminación masiva de empleos está obligando a plantear la distinción entre ‘empleo’ y ‘trabajo’... En el municipio es posible, mediante la organización vecinal, suplir el *empleo* remunerado con el *trabajo* organizado de los ciudadanos desempleados. VII) La vida municipal y, en consecuencia, la vida vecinal o comunal, depende del sistema de relaciones intergubernamentales, es decir, de las relaciones institucionales entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Este sistema de relaciones está frenando y frustrando el desarrollo del municipio al extremo de provocar el subdesarrollo municipal, especialmente en los municipios rurales. VIII) El Estado, es decir, la mayor institución de la sociedad industrial, atraviesa por una profunda crisis y se ha vuelto contraproducente. La configuración sectorial de la Administración Pública (por Secretarías como salud, educación, hacienda, industria, agricultura) provoca el divorcio del gobierno respecto de las necesidades locales e incluso se contraponen a ellas. IX) Existe la tendencia, tanto entre los gobernantes como entre los académicos, a dar prioridad al concepto de *administración* sobre el concepto de *organización*. Se ha dicho que la administración es el gobierno en acción. Sin embargo, gobernar significa dar cauce y dirección a la organización social. X) La capacitación para autoridades y funcionarios municipales padece del mismo sesgo ‘administrativista’... La capacitación ‘sectorialista’ tiende a ser una capacitación en abstracto, en el vacío, pues no se enfoca a la solución de problemas concretos. XI) La crisis de la democracia *representativa* impulsa la demanda de democracia *participativa*. Y la organización municipal y vecinal es el lugar idóneo de la democracia participativa. XII) existen temas tabú, prohibidos, en el estudio del municipio. Es el ‘lado oscuro’ u oculto del gobierno municipal. Las presiones de los grupos de poder económico y político, la corrupción cotidiana menuda, el poder corruptor del narcotráfico, la gran corrupción y el patrimonialismo (uso personal de los recursos públicos) como costumbre de gobernantes y funcionarios, son factores que limitan el desarrollo municipal, pero que es necesario sacar a flote para comprender la lógica, a veces difícil de desentrañar, de los procesos de gobierno... Estos doce puntos críticos son apenas un esbozo para acercarse con mayor objetividad al estudio del municipio y de la organización vecinal”. Raúl Olmedo Carranza, *Participación ciudadana y organización vecinal*, Op. Cit., pp.233-238.

⁵² Hace referencia a la noción de sensibilidad a las condiciones iniciales dentro del marco de la teoría del caos. En otras palabras son los cambios minúsculos que se suscitan en un lugar de la orbe planetaria que posteriormente conducen a resultados totalmente divergentes en otra región ajena. Este concepto recibe su nombre de la explicación mediante el ejemplo de cuando una mariposa bate sus alas, en lado opuesto del mundo se crea un tornado.

⁵³ En este sentido Roberto Ochoa menciona que “los pueblos quieren decidir por ellos mismos, buscan seguir ejerciendo la política para aprender a caminar libremente”. Roberto Ochoa, *Muerte al Leviatán. Principios para una política desde la gente*, p.18.

⁵⁴ “A través de estas abstracciones la ciencia económica, en vez de convertirse en «disciplina abierta», se convierte en una especie de ‘club exclusivo’... el PNB [Producto Nacional Bruto] lo que puede medir son actividades que se generan a través del mercado, sin considerar si dichas actividades son productivas, improductivas o destructivas. El resultado de estas limitaciones es que las teorías económicas dominantes no asignan valor a las tareas realizadas a nivel doméstico o de subsistencia. En otras palabras, estas teorías son incapaces de incluir a los sectores más pobres del mundo o a la mayoría de las mujeres. Esto significa que casi la mitad de la población mundial -y más de la mitad de los habitantes del Tercer Mundo- resultan ser, en términos económicos, estadísticamente ‘invisibles’”. Manfred Max-Neef, *Economía descalza. Señales desde el mundo invisible*, pp.40 y 41.

⁵⁵ “Desde la perspectiva económica, son los años en que el sector manufacturero se transforma en el eje del funcionamiento del sistema; es decir, en el núcleo ordenador de la organización económica interna y del modo de inserción al mercado mundial”. Elsa M. Gracida, *El desarrollismo*, p.13.

⁵⁶ “Ni los continentes ni las naciones se desarrollan, las que sí se desarrollan son áreas geográficas específicas que poseen patrones ecológicos particulares, propiedades económicas y orientaciones psicológicas. En pocas palabras, sectores, más que sociedades, son las que se desarrollan”. Irving Louis Horowitz, *Dilemas y decisiones en el desarrollo social*, p.16.

⁵⁷ “Las razones de su fracaso se han debido fundamentalmente a su propia incapacidad para controlar los desequilibrios monetarios y financieros, a que la estructura productiva que generó -especialmente la industria- resultó tremendamente concentradora”. Manfred Max-Neef, *Desarrollo a escala huma*, 1998, p.27.

⁵⁸ “La creciente hegemonía de las grandes empresas en la orientación del proceso de acumulación, se traduce, en el centro, en una tendencia a la homogeneización de las pautas de consumo y, en las economías periféricas, por un distanciamiento de las formas de vida de una minoría privilegiada con respecto a la masa de población”. Celso Furtado, *El desarrollo económico: un mito*, pp.81 y 82.

⁵⁹ “La huella ecológica es uno de estos índices [formados por los críticos a la Economía y defensores de la naturaleza] (elaborado por Mathis Wackernagel y difundido por la Global Footprint Network o el WWF). Intenta medir el impacto de la economía humana sobre el medio ambiente. Calcula el área productiva necesaria para abastecer el consumo humano y absorber sus desechos con relación a: asentamientos humanos; energía nuclear; emisión de dióxido de carbono; pesca; explotación de bosques; pastoreo y agricultura”. Giorgio Mosangini, *Ante un mundo imposible: decrecimiento*, [en línea], 18pp., Barcelona, Collectiu d'Estudis sobre Cooperació i Desenvolupament, Dirección URL: <http://descrecimiento.blogspot.com/2009/07/resumen-esquematico-del-decrecimiento.html>, [consulta: 2 de julio de 2009], p.9.

⁶⁰ “Tenemos así la prueba definitiva de que el *desarrollo* económico –la idea de que los *pueblos pobres* podrán algún día disfrutar de las formas de vida de los actuales *pueblos ricos*- es simplemente irrealizable. Ahora sabemos de manera irrefutable que las economías de la periferia nunca serán *desarrolladas*, en el sentido de semejantes a las economías que forman el actual centro del sistema capitalista”. Celso Furtado, *Op. Cit.*, p.90.

⁶¹ “Universalizar el estilo de vida de un ciudadano medio de EEUU [Estados Unidos de Norteamérica] implicaría disponer de más de 5 planetas. En el caso de la UE [Unión Europea], necesitaríamos 3 planetas”. Giorgio Mosangini, *Op. Cit.*, p.11.

⁶² “Un caracol, después de agregar un cierto número de espirales a la delicada estructura de su concha, detiene repentinamente sus actividades acostumbradas de construcción. Una sola espiral más aumentaría la talla de la concha dieciséis veces. En lugar de contribuir al bienestar del caracol, harían tan excesiva la carga de la criatura que todo aumento en productividad sería, en adelante,

literalmente superado en peso por las dificultades debidas al aumento de tamaño de la concha, más allá de los límites fijados para su propósito”. Iván Illich, *El género vernáculo*, *Op. Cit.*, p.94.

⁶³ Nicholas Georgescu-Roegen es conocido como el fundador de la *Bioeconomía*, y en este sentido afirma que: “La dificultad de creer este argumento histórico [derrotar a la Ley de Entropía y superar los límites físicos de la tierra y a su capacidad de regeneración] es que la historia prueba, con una fuerza mucho más grande, primero, que en un espacio finito puede haber sólo una cantidad finita de baja entropía y, segundo, que la baja entropía disminuye continua e irrevocablemente. La imposibilidad de un movimiento perpetuo (de los órdenes) está tan firmemente anclada en la historia como la ley de la gravedad”. Nicholas Georgescu-Roegen, “Energía y mitos económicos”, p.103.

⁶⁴ “¿Cómo funciona el modelo de desarrollo que el Leviatán pregona? Crea la esperanza al mismo tiempo que la dependencia. Alaba el crecimiento desmedido y, al hacerlo, provoca que las sociedades se expandan y se vuelvan incapaces para resolver sus problemas. ‘Si una sociedad crece por encima de su tamaño óptimo –dice Leopold Kohr- sus problemas deberán eventualmente sobrepasar el crecimiento de aquellas facultades humanas que son necesarias para tratar con ellos”. Roberto Ochoa, *Op. Cit.*, p.292.

⁶⁵ “El arranque del desarrollo está conectado a un fuerte acento sobre los valores del logro. De hecho, implícito en el proceso de desarrollo hay un poderoso sentido del logro, de avanzar en la carrera *status* mediante el propio esfuerzo... Si el derecho a ‘progresar’ dentro de un sistema social es parte de una sociedad en desarrollo, no es menos cierto que la clase social, raza o nación, también tiene derecho a progresar”. Irving Louis Horowitz, *Op. Cit.*, p.25.

⁶⁶ “La filosofía rectora del desarrollo en los últimos años ha sido: ‘lo mejor para los ricos debe ser lo mejor para los pobres’”. E.F. Schumacher, *Lo pequeño es hermoso*, p.173.

⁶⁷ “... los economistas han sufrido de ‘manía del crecimiento’. Tanto los sistemas como los planes económicos han sido sólo evaluados en relación con su capacidad para sostener una gran tasa de crecimiento económico. No hay plan económico conocido que no esté orientado a ello. La propia teoría del desarrollo económico está anclada en los modelos exponenciales de crecimiento”. Nicholas Georgescu-Roegen, *Op. Cit.*, p.108.

⁶⁸ “La era de los desarrollos ‘en partículas’ para intentar conjurar mágicamente los efectos negativos de la empresa desarrollista... Al añadirle un adjetivo al concepto de desarrollo no se pone en cuestión realmente la acumulación capitalista. Como mucho, se intenta incorporar un concepto social al crecimiento económico, como antes se la había podido añadir una dimensión cultural, y hoy un componente ecológico”. Serge Latouche, *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*, p.25.

⁶⁹ “El desarrollo social constituye una bella ilustración del proceso de eufemización por adjetivo... El desarrollo realmente existente no puede no engendrar la injusticia social”. *Ibid.*, p.31.

⁷⁰ “Lo que sobre todo invalida la ideología del crecimiento es el hecho que el *trickle down effect* es una impostura. Si funcionó relativamente, y en apariencia, en los países industrializados, en particular durante los Treinta Gloriosos años, desde ese entonces, con la globalización de la economía y la coyuntura incierta que conocen las economías occidentales a partir de 1974, en particular en materia de empleo, las cosas no marchan demasiado bien. En todo caso, globalmente dicho mecanismo no ha funcionado jamás”. *Ibid.*, pp.31 y 32.

⁷¹ “El ‘localismo heterodirigido –escribe Giusti- es un término contradictorio. El crecimiento económico de los sistemas locales que responden a lógicas globales no puede ser llamado desarrollo local’. De hecho, si el localismo heterodirigido es un término contradictorio que seguramente no pretende revitalizar el tejido local, ni trata de ‘un proyecto local’ (en el sentido de Alberto Magnaghi), es justamente es término el que se llama ‘desarrollo local’, expresión que representa, de nuevo, un bello oxímoron”. *Ibid.*, p.37.

⁷² “Se llama oxímoron o antinomia a una figura retórica que consiste en yuxtaponer dos palabras contradictorias, como ‘la oscura claridad...’ Este procedimiento, inventado por los poetas para expresar lo inexpresable, es cada vez más usado por los tecnócratas para hacer creer lo imposible.

Así, una guerra limpia, una globalización faz humana, una economía solidaria o sana, etc. El desarrollo sostenible es una de esas antinomias". *Ibid.*, p.38.

⁷³ "Toda economía subdesarrollado es necesariamente dependiente, pues el subdesarrollo es una creación de la situación de dependencia... Más aún, la transición del subdesarrollo al desarrollo es difícilmente concebible, en el marco de la dependencia". Celso Furtado, *Op. Cit.*, p.104.

⁷⁴ "1) La economía mundial en su conjunto tiende a disminuir su crecimiento. Es una tendencia de largo plazo que se inició desde la década de 1970 y que, con la crisis global que se desencadenó en 2008, se profundizará... 2) Llevamos más de 25 años de disminución permanente y progresiva del producto por habitante. No se trata de una crisis "coyuntural" sino de una tendencia de largo plazo... En la medida en que se concentra más riqueza, aumenta el capital financiero no productivo sino especulativo, incrementa el desempleo y empobrece más a la mayoría de la población mundial... 3) El encarecimiento mundial de los energéticos y de los alimentos son temas que afectan profundamente al mundo. Este fenómeno revela las tremendas distorsiones de la economía globalizada que han vuelto vulnerable a la mayor parte de la población mundial, en particular de los países subdesarrollados, cuyas economías son, paradójicamente, rurales y agrarias. Los problemas se complican con el calentamiento global, la depredación del medio ambiente y la contaminación de ríos y mares". Raúl Olmedo Carranza (compilador), *¿Crecer o Descrecer? Megatendencias*, pp.17-29.

⁷⁵ En este sentido Viviane Forrester enuncia lo siguiente: "El crecimiento suele ser producto del desempleo, por lo tanto cabe preguntarse si en lugar de generar empleo no causa desempleo" Viviane Forrester, *El horror económico*, p.97.

⁷⁶ "La mundialización es una realidad porque existe una lógica económica en todo el planeta, que asocia libertad de circulación de mercancías, capital y personas una bajada de los ingresos del trabajo cualificado y no cualificado, un aumento de las desigualdades, una caída de la tasa de crecimiento y, finalmente, una tendencia al estancamiento. El teorema de Heckscher-Ohlin, que relaciona la apertura internacional con una desnivelación interna de las economías es, a decir verdad, uno de los escasos hallazgos verdaderos de la ciencia económica". Emmanuel Todd, *La ilusión económica. Ensayo sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas*, p.21.

⁷⁷ El miércoles 12 de enero de 2011, en el periódico La Jornada se publicó una nota señalando que en todo el año 2011 los precios de los alimentos en México se elevarán: "La carrera alcista de los alimentos no se ha detenido. Expertos anticiparon que el precio seguirá en aumento durante el resto del año, aunque a una velocidad más moderada en los últimos seis meses. En México, estos incrementos 'van a afectar la dinámica de la inflación y bienestar social', especialmente por el mayor costo de estos productos, opinó Sergio Kurczyn, analista de Banamex". Roberto González Amador, "Afectará inflación y bienestar social el costo de los alimentos", periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9488, sección "Economía", México, miércoles 12 de enero de 2011, p.25.

⁷⁸ CONEVAL y UNICEF realizaron una encuesta de inseguridad alimentaria en México: "De 20 millones de hogares con población entre 0 y 17 años, 1.6 millones (8%) presentaba en 2008 reducción en la ingesta de alimentos y hambre, mientras que para 2009 la cifra se disparó hasta 3.4 millones (17%), de acuerdo con los resultados de la encuesta" Julián Sánchez, "Encuesta de inseguridad alimentaria 2008-2009. 3.4 millones de hogares sufren hambre severa", periódico *El Universal*, año 94, núm. 33,993, sección "Nación", México, viernes 19 de noviembre de 2010, p.A4.

⁷⁹ De la competencia entre hombres y automóviles por los alimentos, en virtud de los biocombustibles, Fidel Castro en 2007 opinó lo siguiente: "Pienso que reducir y además reciclar todos los motores que consumen electricidad y combustible es una necesidad elemental y urgente de toda la humanidad. La tragedia no consiste en reducir esos gastos de energía, sino en la idea de convertir los alimentos en combustible. Hoy se conoce con toda precisión que una tonelada de maíz sólo puede producir 413 litros de etanol como promedio, de acuerdo con densidades, lo que equivale a 109 galones. El precio promedio del maíz en los puertos de Estados Unidos se eleva a 167 dólares la tonelada. Se requieren por tanto 320 millones de toneladas de maíz para producir 35 000 millones de galones de etanol". Fidel Castro, *Condenados a muerte prematura por hambre y sed más de 3 mil millones de personas en el mundo*, [en línea], La Habana, 28 de marzo de 2007, Dirección URL:

<http://descrecimiento.blogspot.com/2009/12/condenados-muerte-prematura-por-hambre.html>, [consulta: 22 de diciembre de 2009].

⁸⁰ “No asistimos en estas tierras a la infancia salvaje del capitalismo, sino a su cruenta decrepitud. *El subdesarrollo no es una etapa previa del desarrollo. Es su consecuencia.* El subdesarrollo de América Latina proviene del desarrollo ajeno y continúa alimentándolo” Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, p.363.

⁸¹ “El desarrollo no comienza con las mercancías, sino con la gente y su educación, organización y disciplina. Sin estos tres requisitos todos los recursos permanecen como un potencial latente, sin descubrir...Aquí yace el principal problema del desarrollo. Si las causas más importantes de la pobreza son deficiencias en estos tres aspectos, el alivio a la pobreza depende primeramente de la remoción de estas deficiencias...Las tres deben evolucionar paso a paso y la tarea más inmediata de una política de desarrollo debe ser el acelerar esta evolución. Las tres deben convertirse en propiedad, no sólo de una minoría, sino de toda la sociedad” E.F. Schumacher, *Op. Cit.*, pp.174 y 175.

⁸² “El sistema moderno... es resultado de una ruptura histórica: la pérdida de la *proporción*, que permitía la unión en armonía de los diferentes” Roberto Ochoa, *Op. Cit.*, p.303.

⁸³ “En mayo de 2007, al iniciar nuestras actividades de difusión de la consigna **¡descrecimiento!**, nos encontramos ante el dilema de traducir **decroissance**, el vocablo francés utilizado por los iniciadores del movimiento, como **decrecimiento o descrecimiento**. La palabra **decrecimiento**, comúnmente utilizada por los economistas y en general, por los académicos, políticos y empresarios, probablemente históricamente influidos por este vocablo francés que pudo haber pasado como galicismo al español en el siglo XIX, con la difusión del pensamiento científico en nuestra lengua, nos pareció academicista y contraria al espíritu de la propuesta política original, por lo que adoptamos el vocablo **descrecimiento** que nos parece más idóneo” Miguel Valencia, *Descrecimiento o Decrecimiento*, [en línea], 8 de septiembre de 2009, Dirección URL: <http://red-comunidades.blogspot.com/2009/09/descrecimiento-o-decrecimiento.html>, [consulta: 4 de marzo de 2010].

⁸⁴ “Es cierto que la *alternativa* al desarrollo no debería ser una imposible vuelta atrás; por otro lado, no puede adoptar la forma de un modelo único. El posdesarrollo tiene que ser plural. Se trata de buscar modelos de plenitud colectiva en la que no se favorezca un bienestar material destructor del medio ambiente y del bien social”. Serge Latouche, *Op. Cit.*, pp.66 y 67.

⁸⁵ “El *decrecimiento* debería estar organizado no sólo para preservar el medio ambiente, sino también y tal vez, especialmente, para restaurar el mínimo de justicia social sin el cual el planeta está condenado a la explosión.” *Ibid.*, p.68.

⁸⁶ En el Anexo II se presentan las dos formas de producción de bienes, la primera es en una sociedad de producción y consumo, y la segunda es una sociedad de descrecimiento.

⁸⁷ “Esos seis objetivos interdependientes engranan un círculo virtuoso de decrecimiento convivencial y sostenible. Reevaluar significa reconsiderar los valores en los que creemos y sobre los que organizamos nuestra vida y cambiar los que deben hacerlo. Reestructurar es adaptar el aparato de producción y las relaciones sociales en función del cambio de valores. Redistribuir se entiende como el reparto de las riquezas y del acceso al patrimonio natural. Reducir quiere decir disminuir el impacto sobre la biosfera de nuestros modos de producción y de consumo. Para eso, hay que reutilizar en lugar de tirar los aparatos y los bienes de consumo, y, claro está, reciclar los desechos incompressibles de nuestra actividad. Todo esto no es necesariamente antiprogreso ni anticientífico. Podríamos incluso hablar de *otro* crecimiento en vistas del bien común, si el término no fuera ya demasiado trillado” Serge Latouche, *Op. Cit.*, p.73.

⁸⁸ Ver Anexo III.

⁸⁹ “Sería locura proponer una renuncia completa al confort industrial de la evolución exosomática. La humanidad no va a volver a las cavernas, o más exactamente, a los árboles” Nicholas Georgescu-Roegen, *Op. Cit.*, p-117.

⁹⁰ “Por *convivencialidad* entiendo lo inverso de la productividad industrial. Cada uno de nosotros se define por la relación con los otros y con el ambiente, así como por la sólida estructura de las herramientas que utiliza... La relación *convivencial*... es acción de personas que participan en la creación de vida social” Iván Illich, *La convivencialidad*, p.384.

⁹¹ “:‘Una persona feliz –afirma Hervé René Martin- no consume antidepresivos, no consulta psiquiatrías, no intentan suicidarse, no rompe las vitrinas de las tiendas, no se pasa el día comprando objetos tan costosos como inútiles, en resumen, sólo participa débilmente en la actividad económica de la sociedad.’ El decrecimiento puede hacer la vida más agradable” Serge Latouche, *Op. Cit.*, p.71.

⁹² “La felicidad pública es el valor más complejo que enfrentan los gobiernos y las Administraciones públicas, dado que implica la pericia institucional, organizacional, política, presupuestal y estructural para que las personas, los grupos y las regiones ingresen a espacios de realización efectiva que se relacionan con una etapa de amplia significación” Ricardo Uvalle Berrones, *Perspectiva de la administración pública contemporánea*, p.53.

⁹³ Básicamente el comunismo contempla únicamente al proletario en su trabajo como obrero. “El proletario, al igual que todos los sectores oprimidos de la sociedad, vuelve a la vida cuando se despoja de sus hábitos industriales y entra en la actividad libre y espontánea de comunizar –esto es, el proceso vital que da significado a la palabra ‘comunidad’-.”. Murray Bookchin, *Seis tesis sobre el municipalismo libertario*, p.82.

⁹⁴ “Literalmente la gestión de la *polis* o ciudad. Es precisamente a partir de esta conjunción de *nomos* y de *polis* que deriva la palabra ‘política’ una palabra que ha sido desnaturalizada y convertida al estatismo. Igualmente, la palabra *polis* ha sido reconvertida como ‘Estado’.”. *Ibid.*, p.83.

⁹⁵ Es importante distinguir a la *urbe* de la *civitas*: “La *urbe*, dentro de la tradición romana, se refería a los aspectos físicos de la ciudad, a sus edificios, plazas, calles, diferenciándose de la *civitas*, la unión de ciudadanos en un cuerpo político... La *urbe* devoró a la *civitas* bajo la forma de Imperio”. *Ibid.*, p.85.

⁹⁶ “Para llegar a este concepto de *civitas*, se presupone que el ser humano es capaz de reunirse, superando a las monadas aisladas, puede debatir directamente mediante formas de expresión que ‘vayan más allá de las simples palabras’, y que razonen en forma directa, cara a cara, llegando pacíficamente y en común a puntos de vista que permitan tomar decisiones factibles, llevándose realmente a cabo mediante principios democráticos”. *Ibid.*, p.87.

⁹⁷ “Las comunidades se han apoyado en expertos y administradores desde hace tiempo, sin perder por ello su libertad. La destrucción de estas comunidades ha sido más bien debida a un acto estatista, no a uno administrativo”. *Ibid.*, p.89.

⁹⁸ “Como un ‘interés general’ que se forma a partir del interés público en relación con temas ecológicos, comunitarios, morales de género o culturales”. *Ibid.*, p.92.

⁹⁹ La palabra Política tiene que “ser devuelta a su significado original, en el que se suponía una participación y una administración civil”. *Ibid.*, p.94.

¹⁰⁰ “La Comuna está enterrada todavía en los Consejos de la ciudad (plenos de Ayuntamiento); las secciones están escondidas en los barrios; y la asamblea de ciudad está en los Ayuntamientos; encontramos formas confederales de asociación municipal escondidas en los vínculos regionales de pueblos y ciudades”. *Ibid.*, p.96.

¹⁰¹ “¿Qué es la vecindad? Es un lugar y es gente. Carece de un tamaño definido y hasta de una escala, aunque sus límites, impuestos por el sentido común, aparecen a través de su historia”. David Morris; Karl Hess, *El poder del vecindario. El nuevo localismo*, p.14.

¹⁰² “La comunidad la van haciendo, construyendo, practicando, los propios vecinos, a través del ejercicio de su organización”. Raúl Olmedo Carranza, *Participación ciudadana y organización vecinal*, *Op. Cit.*, p.28.

¹⁰³ “Considerar al ser humano como animal político significa que cada persona tiene una inclinación para rechazar la soledad y buscar algún tipo de asociación con otros. Cada ser humano en particular encuentra, en la convivencia con un semejante, su realización. La tendencia natural del hombre a formar asociaciones, sin las cuales sería incluso incapaz de subsistir, pone de manifiesto el hecho de que, como dice Aristóteles, la ciudad es por naturaleza anterior al individuo, ‘pues si el individuo no puede bastarse a sí mismo, deberá estar con él todo político en la misma relación que las otras partes lo están con su respectivo todo’. Si la ciudad es un cuerpo, del que el individuo es un miembro, resulta evidente que el miembro sin el cuerpo no es más que materia muerta, o realidad sin sustancia”. Roberto Ochoa, *Op. Cit.*, pp.193 y 194.

¹⁰⁴ “En la etapa actual que vive México debemos pensar en un municipio cuya función ya no sea la de servir como instrumento de colonización, de conquista, de explotación, como lo ha sido desde hace 500 años, cuando el modelo mercantil e industrial apenas comenzaba a despuntar”. Raúl Olmedo Carranza, *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad, Op. Cit.*, p.63.

¹⁰⁵ “La *cultura vecinal* es la conciencia que la propia colectividad vecinal va adquiriendo durante el proceso en el cual se va transformando de conjunto de vecinos aislados e individuales, que es al principio, en organización, en comunidad y en poder vecinal, es decir, en institución política de Estado”. Raúl Olmedo Carranza, *Participación ciudadana y organización vecinal, Op. Cit.*, p.29.

¹⁰⁶ “La cultura vecinal es cultura política, cultura de Estado”. *Idem*.

¹⁰⁷ “En los términos de relación con su propio campo, hay tres clases de residentes vecinales. Están aquéllos, quizás la mayoría, que tienen poca conexión con su zona o con toda visión de una sociedad reconstruida. No trabajan en la vecindad, rara vez compran en sus comercios y no participan de las organizaciones cívicas, han vivido allí el tiempo suficiente para tener una sensación de continuidad histórica y una perspectiva sobre los cambios en la comunidad. Este grupo es habitualmente más viejo, aunque no siempre, y suele tener hijos y ser propietario...[En el segundo grupo] Quienes poseen fuertes raíces en la vecindad se preocupan a menudo de cosas tales como el embellecimiento del entorno, la eliminación de basura, el delito, los perros que ladran, el uso de drogas. Muchas de sus actividades giran alrededor de la iglesia local o de organizaciones educativas o políticas...El tercer grupo es la ‘comunidad alternativa’. Aunque se trata de gente joven, su conjunto queda más precisamente caracterizado por sus actitudes ideológicas que por su edad. Se trata de gente que comparte un sistema de valores comunes, pero que no está necesariamente atado a la vecindad geográfica misma. Su sentido de la comunidad nace de los lazos espirituales, sociales, raciales, sexuales o ideológicos”. David Morris; Karl Hess, *Op. Cit.*, pp.27 y 28.

¹⁰⁸ “La organización vecinal comprende tres funciones estructurales: a) la *coordinación* entre los vecinos, 2) la *supraordinación* (gobierno o comité vecinal) y 3) la *subordinación* de la organización vecinal a las directrices del gobierno o comité vecinal, que es al mismo tiempo la subordinación del comité vecinal a las directrices emanadas de la asamblea vecinal; esta subordinación en dos sentidos (de la asamblea vecinal al comité y del comité a la asamblea) se expresaría en el ideal de la fórmula ‘mandar obedeciendo’”. Raúl Olmedo Carranza, *Participación ciudadana y organización vecinal, Op. Cit.*, p.27.

¹⁰⁹ “Sin *coordinación* cada quien camina por su lado. Sin un órgano que mande obedeciendo (*supraordinación*) cada vecino camina por su lado. Si no hay *subordinación* de los vecinos a las directrices del comité o gobierno, que son directrices emanadas de la asamblea vecinal, cada vecino camina por su lado. En otras palabras, si falta una u otra de estas funciones no hay organización, no hay colectividad social organizadas”. *Ibid.*, p.28.

¹¹⁰ El Dr. Olmedo en clase de Proceso de Gobierno Municipal en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales enfatiza el hecho de que *la organización es la generadora originaria del poder social*.

¹¹¹ “El gobierno de la comunidad por la comunidad y para la comunidad no solamente tiene un sentido profundamente democrático sino que tiene también la finalidad de traducir la democracia en algo más cotidiano y más práctico que el de votar para elegir representantes. Cuidar el territorio y conservar y mejorar los bienes comunes es una trae práctica donde todos los miembros de la comunidad

participan cotidianamente”. Raúl Olmedo Carranza, *Cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad, Op. Cit.*, p.62.

¹¹² “La importancia de la vecindad comienza con la importancia de la ciudadanía. Ser un ciudadano es participar en los asuntos públicos. ‘Participar’ es el concepto clave. Vivir en un sitio y no participar de los asuntos civiles es ser meramente un residente, no un ciudadano. Se puntualiza incesantemente en los discursos de ciencia política que no todos quieren ser ciudadano. La esencia de esa participación parece estar más allá de la energía o de la habilidad de casi todos”. David Morris; Karl Hess, *Op. Cit.*, pp.14 y 15.

¹¹³ La verdadera “democratización de la Administración Pública debe consumarse para valorar a los ciudadanos no sólo como el objeto de principal atención por parte de las instituciones administrativas, sino como sujeto principal del quehacer social y político”. Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p.61. El subrayado es mío.

¹¹⁴ La ola democratizadora y de políticas públicas que se introduce en nuestro país en la década de los 90’s es analizada por Luís Aguilar Villanueva, quien detecta que “gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes”. Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*, p.33.

¹¹⁵ “A la ‘participación’ se le atribuyen tantas virtudes y tantas funciones positivas que se le ha convertido en un término cargado de valores buenos, que rayan en lo mágico y lo religioso”. Raúl Olmedo Carranza, *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad, Op. Cit.*, p.88.

¹¹⁶ “Para ambas principales actitudes políticas [la liberal y la conservadora moderna], la idea de una ciudadanía como participación resulta inaceptable. El liberal quiere que la ciudadanía signifique apoyo al gobierno. El conservador quiere que signifique apoyo a las corporaciones y tan poco gobierno como sea posible... ¡excepto el gobierno necesario para apoyar a los negocios!”. David Morris; Karl Hess, *Op. Cit.*, p.15.

¹¹⁷ “La persona pobre participa en un comité formado para solucionar una necesidad; luego, o simultáneamente, participa en otro para resolver otra necesidad, y en otro u otros más, de manera obsesiva y angustiante. Pero se da cuenta de que a pesar de su ‘participación’ cada vez más intensa no logra salir de pobre; incluso, con las recaídas de la crisis (devaluaciones, cierre de mercados, menores presupuestos públicos), se empobrece más”. Raúl Olmedo Carranza, *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad, Op. Cit.*, pp.92 y 93.

¹¹⁸ “En la medida en que la opinión pública exista, debe gobernar. Este es ahora un axioma para más de la mitad del mundo e incluso, lo creerán en Rusia. Quienquiera que efectúe un cambio en un gobierno constitucional moderno, debe primero educar a sus conciudadanos para que deseen un cambio, hecho lo cual ha de persuadirlos a querer precisamente el cambio que él desea. Primero debe hacer que la opinión pública desee oír y después procurar que oiga las cosas apropiadas. Debe excitarla para que exprese alguna opinión y entonces arreglárselas para poner la opinión correcta en el camino”. Woodrow Wilson, “El estudio de la administración”, *Revista de Administración Pública*, Conmemorativa del 25 aniversario del INAP, p.284. El subrayado es mío.

¹¹⁹ “Cuanto más se abre y se expone una opinión pública a flujos de información exógenos (que recibe del poder político o de instrumentos de información de masas), más corre el riesgo la opinión del público de convertirse en ‘hetero-dirigida’ como decía Riesman”. Giovanni Sartori, *Homo videns. Las sociedad teledirigida*, pp.70 y71.

¹²⁰ “La televisión se exhibe como portavoz de una opinión pública que en realidad es el *eco de regreso* de la propia voz”. *Ibid.*, p.72.

¹²¹ “Los sondeos no son instrumentos de demo-poder –un instrumento que revela la *vox populi*- sino sobre todo una expresión del poder de los medios de comunicación *sobre* el pueblo; y su influencia bloquea frecuentemente decisiones útiles y necesarias, o bien lleva a tomar decisiones equivocadas

sostenidas por simples ‘rumores’, por opiniones débiles, deformadas, manipuladas, e incluso desinformadas”. *Ibid.*, p.76.

¹²² “La NAP intenta combinar la gestión interna con la gestión del entorno distinguiendo entre cuatro procesos de gestión: los procesos distributivos, los integrativos, los de intercambio con el entorno y los socioemocionales”. Ernesto Carrillo, *La evolución de los estudios de la administración pública: la cuestión del objeto*, México, p.46.

¹²³ “En este campo recomiendan una mayor participación de los ciudadanos y organizaciones orientadas hacia el cliente, así como unas relaciones intergubernamentales más descentralizadas”. *Idem.*

¹²⁴ “La *gobernanza* requiere de una cultura política de participación ampliamente desarrollada y probada en la práctica. Asimismo, se fundamenta en la siguiente filosofía: la sociedad es capaz de convivir sin la intervención del *gobierno*, pero siempre resguardada por la Ley y, en su caso, con la presencia de la *autoridad*, para que resuelva lo que la *sociedad* sea incapaz de hacer por sí misma. Por lo tanto, la *gobernanza* se caracteriza por una ‘autogestión’ de la vida comunitaria y una solución efectiva de los conflictos por convencimiento sin necesidad de recurrir al gobierno o a la Ley”. José R. Castelazo, *Administración pública: una visión de Estado*, p.53.

¹²⁵ “Este mecanismo [el dinero aportado por el gobierno para desencadenar la acción del comité y la participación ciudadana] acaba por ‘pervertir’ a la ‘participación’ y a la actividad de la comunidad y por desmovilizarla si no hay aportación (en dinero, en materiales, en asistencia técnica) del gobierno. Así, la aportación gubernamental activa la participación de algunos comités (los que alcanzan a recibir la aportación) pero desactiva al resto de la comunidad. La comunidad se activa no tanto por autodeterminación sino por el estímulo externo, que siempre será escaso y distribuido a cuentagotas”. Raúl Olmedo Carranza, *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad, Op. Cit.*, pp.100 y 101.

¹²⁶ “Cuando una sociedad crece más allá de las proporciones adecuadas... el representante, o autoridad, escapa fácilmente del escrutinio ciudadano; fácilmente la *auctoritas* se transforma en *potestas*. En un pequeño grupo, en cambio, es difícil que el representante escape de la mirada del conjunto”. Roberto Ochoa, *Op. Cit.*, p.314.

¹²⁷ “En la democracia electoral el ciudadano reconoce al Estado y al gobierno como una entidad separada de él. En la democracia participativa, por el contrario, el propio ciudadano es el Estado en acción, es capacidad de decisión en ejercicio, soberanía popular, gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Raúl Olmedo Carranza, *Participación ciudadana y organización vecinal, Op. Cit.*, pp.132 y 133.

¹²⁸ “La política que se basa en un espacio reducido, un espacio en el que la gente pueda conocerse entre sí y compartir algún sentido del sitio donde todos viven y donde en consecuencia comparten intereses cívicos tiene una virtud especial: la política en un espacio a escala humana –que no impide una actividad ciudadana de cara-a-cara, por así decirlo-, permite la diversidad”. David Morris; Karl Hess, *Op. Cit.*, p.17.

¹²⁹ “La gente simplemente no vive en instituciones o en zonas de teoría política abstracta. El hecho físico es que la gente vive en sitios determinados y trabaja en sitios determinados”. *Idem.*

¹³⁰ “Los movimientos ciudadanos tienen como meta aumentar su presencia en las esferas de la vida colectiva y de ese modo luchar por sus derechos en un ámbito de institucionalidad que se orienta cada vez por los valores de la democracia”. Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p.55.

¹³¹ Artículo 1: Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Centro de documentación, información y análisis de la cámara de diputados LXI legislatura, *Leyes federales*

vigentes, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>, [consulta: 29 de agosto de 2009].

¹³² “Se estima que más de 100 mil ciudadanos participan en las consultas que se hacen para elaborar el presupuesto de la ciudad”. Domingo Matías, *Presupuesto participativo y democratización*, p.108.

¹³³ “El presupuesto participativo promovido por la prefectura de Porto Alegre es una forma de administración pública que busca romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación directa de la población en diferentes fases de la preparación y de la distribución presupuestal, con una preocupación especial por la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión.” Boaventura de Sousa Santos, *Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva*, p.400.

¹³⁴ Cuando el PT tomó posesión en 1989 de la prefectura de Porto Alegre, esos tres principios eran la base de la administración popular.

¹³⁵ “Las formas de opresión han cambiado y por tanto, las formas organizativas. Ha surgido un nuevo movimiento social, ascendente y disperso, y una nueva subjetividad organizativa”. Domingo Matías, *Op. Cit.*, p.31.

¹³⁶ “Desde hace unos años, en el ámbito local se han implementado diferentes mecanismos participativos orientados a fomentar la implicación del ciudadano en los asuntos públicos, de formas diferentes y con grados de implicación dispares, por medio de los consejos sectoriales, los planes integrales, la gestión asociativa de servicios, los planes estratégicos, los jurados Ciudadanos o los Núcleos de Intervención Participativa (NIP)”. Ernesto Ganuza Fernández; Carlos Álvarez de Sotomayor, *Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos*, p.22.

¹³⁷ “El ámbito municipal, las ciudades, mediante el impulso de muchos gobiernos locales se están convirtiendo en el marco de la renovación democrática, actuando a modo de laboratorio de la democracia, a partir de la integración a la ciudadanía plena a importantes sectores de población normalmente excluidos de la acción pública. Esta nueva visión política de los gobiernos locales por la ciudadanía plena exige, entre otras cosas, la creación de instrumentos que relegitimen la toma de decisiones políticas por parte de los gobernantes mediante una profundización en la democracia local”. Francisco Francés García; Antonio Carrillo Cano, *Guía metodológica de los presupuestos participativos*, p.11.

¹³⁸ “Con esta nueva subjetividad organizativa y en el marco del Presupuesto Participativo y los diversos procesos de participación que se gestan están surgiendo y surgirán liderazgos con valores, principios diferentes a los líderes tradicionales, caracterizados por el control político partidario, el centralismo, el verticalismo y el caudillismo”. Domingo Matías, *Op. Cit.*, p.32.

¹³⁹ “La dimensión de inclusividad es la que hace referencia a qué actores se convierten en elegibles para el Presupuesto Participativo y cómo se convierten en participantes. Respondería a la pregunta de quiénes participan”. Francisco Francés Carrillo; Antonio Carrillo Cano, *Op. Cit.*, p.14.

¹⁴⁰ “Una segunda dimensión a partir de la cual podemos ubicar los diferentes modelos de Presupuestos Participativos es la intensidad, que describiría cómo interactúan, intercambian información y toman decisiones los y las participantes, lo que trae a la escena la función y la capacidad pedagógica que tienen estos procesos en la apropiación de la información por parte de las personas que desarrollan las acciones participativas. Esta dimensión por lo tanto respondería a la pregunta básica de cómo participa la ciudadanía en el Presupuesto Participativo”. *Ibid.*, p.15.

¹⁴¹ “Finalmente, la última dimensión que nos permite distinguir los distintos modelos encaminados hacia Presupuestos Participativos, es la referente al concepto de influencia, y se centra en la orientación del proceso de participación en relación a la acción del gobierno local. O dicho en otras palabras, mide la capacidad de impacto efectivo y real del Presupuesto Participativo, la autoridad en definitiva, sobre la información que de él se genera. Esta dimensión respondería a la pregunta de para qué se participa y dentro de ella nos encontramos, al igual que en las dimensiones anteriores, con un arco gradual de posibilidades”. *Ibid.*, p.16.

¹⁴² “Los Presupuestos Participativos son una forma de participación de la ciudadanía en la gestión de nuestra ciudad, mediante la cual entre todos los vecinos y vecinas podemos participar en la elaboración del presupuesto público municipal”. *Ibid.*, p.8.

¹⁴³ “Con el Presupuesto Participativo y sobre todo con los esquemas, metodologías, método, concepciones, procedimientos y reglamentaciones se construyen nuevos conocimientos y aprendizajes. Esto genera alianzas entre los intelectuales, investigadores, profesionales, obreros, estudiantes, desempleados o parados, amas de casa, etc. Esta institución del Presupuesto Participativo influye en la nueva forma de transformación de la realidad, pues genera procesos sistémicos de intercambio de saberes. El intelecto inorgánico se vuelve orgánico y la inteligencia popular se cualifica con nuevas herramientas técnicas, estratégicas, financieras y sociales”. Domingo Matías, *Op. Cit.*, p.34.

¹⁴⁴ “Con el Presupuesto Participativo como institución se busca disminuir el poder de quienes manejan vulgar y discrecionalmente los fondos públicos y benefician con las políticas y planes a grupos focalizados en consonancia con sus intereses. Estas prácticas sí erosionan la autoridad pública. Los que fortalecen la autoridad legalmente constituida son aquellos que rinden cuentas del uso de los fondos obtenidos de los impuestos que pagamos, construyen una nueva práctica de hacer política vinculada a la ciudadanía y buscan beneficiar a los más excluidos. Este es parte del rol que juega el Presupuesto Participativo”. Domingo Matías, *Op. Cit.*, p.27.

¹⁴⁵ “Los cuales [los partidos políticos] también se comportan bajo el esquema de exclusión social en cuanto a las principales decisiones y en su conducta política y cultural autoritaria, clientelista y monopolizadora del liderazgo local, regional y nacional. Existe una asimetría generacional entre el comportamiento de los partidos políticos y las nuevas formas de ciudadanía”. Domingo Matías, *Op. Cit.*, p.23.

¹⁴⁶ Versión local de los vicios del presidencialismo.

¹⁴⁷ Antonio Carrillo y Francisco Francés, en su obra *Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos* mencionan que “a la hora de plantearse el reto de iniciar los Presupuestos Participativos cabría plantearse algunos condicionantes que habría que tener en cuenta a la hora de poner en marcha un proceso de este tipo. Dichos condicionantes postulan una serie de requisitos que deben estar presentes en el escenario ideal de la puesta en marcha de un proceso como éste. Obviamente, la realidad en ocasiones muestra un contexto lo suficientemente complejo para que no se den todas estas circunstancias, pero su consideración nos puede ayudar sin duda a fijar un referente deseable hacia el que caminar”. Francisco Francés García; Antonio Carrillo Cano, *Op. Cit.*, p.29.

¹⁴⁸ En este mismo orden de ideas menciona Raúl Olmedo: “Si la *prevención* del delito fuera el objetivo principal de la institución se necesitarían menos policías, menos armamento, menos cárceles, y entonces se desplomaría la economía que gira en torno a la institución. La lógica perversa de la institución es producir inseguridad para vender seguridad y así servir a la constelación de intereses económicos que giran en torno a ella”. Raúl Olmedo Carranza, *Participación ciudadana y organización vecinal*, *Op. Cit.*, p.80.

¹⁴⁹ La UNESCO en la declaración de México de 1982, manifestó: “...que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden”. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “Declaración de México sobre las políticas culturales”, *Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales*, viernes 6 de agosto de 1982.

¹⁵⁰ De acuerdo a un estudio de Amnistía Internacional del año 2007 llamado *Percepción de la Corrupción 2007*, retomado por el periódico El Economista: “Las compañías multinacionales e instituciones financieras que utilizan el soborno y toleran la riqueza ganada ilegalmente están ayudando a impulsar la corrupción en los países más pobres, denunció Transparencia Internacional. La Organización No Gubernamental dijo en la presentación de su último Índice de Percepción de la

Corrupción que aunque los países pobres deberían luchar contra sus propios problemas de corrupción, los más ricos también son responsables, y en muchas ocasiones se les debería culpar a ellos. Con frecuencia el dinero de los sobornos procede de multinacionales con sede en los países más ricos del mundo. Ya no puede ser aceptable para estas empresas considerar los sobornos en los mercados de exportación como una estrategia empresarial legítima”. s/a, “Chile el menos corrupto de AL; México mejora”, [en línea], México, El Economista, com.mx, 26 de septiembre de 2007, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/>, [consulta: 26 de septiembre de 2007].

Existen casos recientes en que se demuestra lo anterior, por ejemplo la venta de playas o destrucción de manglares para las grandes corporaciones hoteleras internacionales. Este tipo de corrupción no es percibida por todos los ciudadanos. Sólo mediante solicitudes de información al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) que son hechas por académicos, investigadores o personas con estudios superiores, es que se sabe las relaciones de corrupción que se dan en las altas cúpulas gubernamentales y empresariales.

¹⁵¹ Ex Alcalde de Palermo capital de la mafia italiana.

¹⁵² Alcalde de Bogotá entre 1995 y 1997, y entre el 2001 y el 2003

¹⁵³ Además asegura Antanas Mockus que, “Si la ley es ignorada, no es porque carezcamos de un sistema que regule nuestras conductas, sino porque nuestros otros sistemas regulatorios -a saber, la moral y especialmente la cultura- son permisivos con la violencia y la corrupción, y están reñidos con la legalidad. Existe, pues, un divorcio entre los sistemas regulatorios, del que normalmente sale ganador lo culturalmente aceptado, frente a lo legalmente establecido o lo moralmente asumido”. Gino Costa, *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*, pp.42 y 43.

¹⁵⁴ En este sentido Gino Costa asevera: “Es en este cuadro de abandono y decadencia urbana, resultado de la desidia oficial y la ausencia de respuesta vecinal frente al desorden callejero, donde fecunda la actividad criminal”. Gino Costa, *Op. Cit.*, p.24.

¹⁵⁵ “Su apuesta por un nuevo estilo de patrullaje, que se derivó de la doctrina de «la ventana rota» y se tradujo en lo que podemos calificar como un patrullaje preventivo de carácter agresivo. Este resucitado estilo de trabajo policial se caracterizó por dejar el uso de las patrullas y recuperar las calles a pie. Es un estilo agresivo sobre todo con los ciudadanos identificados por los policías como sujetos activos o potenciales de desorden callejero. Bratton desempolvó viejas ordenanzas municipales que tipificaban faltas o contravenciones como pintar grafitis, beber en las calles y limpiar las lunas de los carros sin consentimiento de sus propietarios, entre otras, y ordenó a sus efectivos aplicarlas”. *Ibid.*, pp.26 y 27.

¹⁵⁶ “Este tipo de estrategia dio pie a numerosas quejas y denuncias por abuso policial. Ciertas minorías, especialmente raciales y sexuales, fueron con frecuencia objeto de un trato discriminatorio por parte de la Policía, generando un rechazo por momentos peligroso, pues la capacidad policial depende, en buena medida, de la confianza que la institución genere en la ciudadanía. Crear condiciones adecuadas de seguridad para amplios sectores a costa de un trato discriminatorio para otros está reñido con los principios de una sociedad democrática, atenta contra cualquier esfuerzo de inclusión y no constituye una estrategia policial duradera”. *Ibid.*, pp.34 y 35.

¹⁵⁷ “En el ámbito de la organización policial, la experiencia de Nueva York muestra las bondades de la descentralización del proceso de toma de decisiones hacia las comisarías y de la concentración geográfica del mando, lo que permite una asignación clara de responsabilidades y, en correspondencia, el establecimiento de un sistema de supervisión -como el COMPSTAT- dirigido a evaluar la labor de los comisarios. Tal esquema permite a la jefatura metropolitana concentrar sus recursos en las tareas de dirección estratégica y supervisión, y a los comisarios operar como pequeños jefes de la Policía en su jurisdicción, manejando todos los servicios desplegados en ella”. *Ibid.*, p.36.

¹⁵⁸ “Esto impidió que la Policía desarrollara plenamente su capacidad de investigación criminal y se dotara de sistemas modernos para la recolección, sistematización y análisis de la información

delictiva. En sucesivos momentos, protegió la subsistencia de estructuras corroídas por la corrupción y se resistió a desarrollar unidades especializadas para desarticular el crimen organizado, presumiblemente por temor a que sus labores desentrañaran los lazos entre éste y la clase política”. *Ibid.*, p.66.

¹⁵⁹ “Al ver la negligencia de las autoridades y la ineficiencia del sistema jurídico que se resistía a investigar y tras el pago de “mordidas” rápidamente dejaba libres a los delincuentes, en 1993 y 1994 los afectados de este problema de inseguridad y violación de sus derechos fundamentales, apoyados por las organizaciones sociales y la Iglesia local, empezaron a convocar a reuniones para discutir el asunto. En estas asambleas, a las cuales participaban pobladores de toda la región, autoridades comunitarias, profesores, se denunciaban los delitos padecidos. En 1995 se realizaron tres grandes asambleas; en la tercera, la mayoría de asambleístas constataron que las autoridades gubernamentales jamás asistieron a ninguna reunión a las que habían sido invitadas, demostrando con dicha actitud que no les interesaba resolver los problemas de los pueblos. En esta reunión, celebrada en Santa Cruz del Rincón, municipio de Malinaltepec, se decidió crear la Policía Comunitaria, definiendo que la actividad de dicha policía, integrada por voluntarios sin sueldo de las mismas comunidades, sería recorrer los caminos donde sucedían los delitos y en caso necesario detener a los delincuentes y ponerlos a disposición de la autoridad”. Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria, Policía Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, “El contexto en que surge la policía comunitaria (1995)”, [en línea], San Luis Acatlán, Dirección URL: <http://www.policiacomunitaria.org/>, [consulta: 25 de enero de 2010].

¹⁶⁰ “Los vecinos tomaron conciencia de que la policía oficial no les convenía, pues actuaba como enemiga, y consideraron que tenían que organizarse para hacerse cargo ellos mismo de la seguridad pública y de la justicia”. Raúl Olmedo Carranza, *Participación ciudadana y organización vecinal*, Op. Cit., pp.78 y 79.

¹⁶¹ “La impartición de justicia es así más humana que la de los juzgados oficiales”. *Ibid.*, p.79.

¹⁶² “No aceptan [las comunidad indígenas] la intervención de licenciados en derecho en ninguna etapa del proceso, siendo ésta una de las críticas más frecuentes, tanto de familiares de procesados como de gente externa”. Esteban Martínez Sifuentes, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, p.56.

¹⁶³ “En los Ceresos son números (los presos), aquí son personas”. *Ibid.*, p.59.

¹⁶⁴ “A pesar de los partidos, de los gobiernos, de la pobreza, de la discriminación y de la militarización, los pueblos aprenden mejor no solamente a resistir sino a construir sistemas alternativos que son viables y que les permiten acceder, en este caso, a la justicia. Han demostrado a la sociedad y al Estado que el acceso a la justicia sí es posible y que hay posibilidades de otro sistema alternativo de justicia que además es anticapitalista porque no se requieren de grandes sumas de dinero”. Zósimo Camacho, “Policía comunitaria rebasa al gobierno”, [en línea], México, Contralínea, Dirección URL: http://www.contralinea.com.mx/archivo/2007/enero/htm/policia_comunitaria_rebasa_gobierno.htm, [consulta: 25 de enero de 2010].

¹⁶⁵ Municipios y Estados “se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva”. Pierre Joseph Proudhon, *El principio federativo*, p.61.

¹⁶⁶ “Para que el contrato político llene la condición de sinalagmático y conmutativo que lleva consigo la idea de democracia; para que encerrado dentro de prudentes límites sea para todos ventajoso y cómodo, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación: 1., pueda recibir del Estado tanto como le sacrifica; 2., conserve toda su libertad, toda su soberanía y toda su iniciativa en todo lo que no se refiere al objeto especial para que se ha celebrado el contrato y se busca la garantía del Estado. Arreglado y comprendido así el contrato político, es lo que yo llamo una *federación*”. *Idem*.

¹⁶⁷ “Si no fuese así, el municipio sería una comunidad, la federación volvería a ser una centralización monárquica; la autoridad federal, que debe ser una simple mandataria y estar siempre subordinada, sería considerada como preponderante; en lugar de circunscribirse a un servicio especial, tendería a

absorber toda actividad y toda iniciativa; los Estados de la confederación serían convertidos en prefecturas, intendencias, sucursales, administraciones delegadas”. *Ibid.*, p.62.

¹⁶⁸ “Hay resoluciones del consejo que prohíben ciertos cultivos en tierras que él mismo declara impropias para él. Otras, en las que ordena arrancar las viñas plantadas –según él- en terrenos malos. Hasta tal punto el gobierno había pasado del papel de soberano al de tutor”. Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, pp.83 y 84.

¹⁶⁹ “El Estado, bien ordene, bien obre o vigile, es el generador y el supremo director del movimiento; si algunas veces pone mano a la obra, es sólo para impulsar y dar ejemplo. Verificada la creación, hecha la instalación o la inauguración, el Estado se retira, dejando a las autoridades locales y a los conciudadanos la ejecución del nuevo servicio”. Pierre Joseph Proudhon, *Op. Cit.*, p.68.

¹⁷⁰ “En la federación, la centralización es *parcial*, está limitada a ciertos objetos especiales que se supone deben desprenderse de la soberanía cantonal; en el gobierno unitario, la centralización es *universal*, se extiende a todo, y no se desprende jamás de nada. La consecuencia es fácil de prever”. *Ibid.*, pp.93 y 94.

¹⁷¹ “No hay nada más peculiar en la sociedad moderna que las grandes acumulaciones. Capital y poder son los dos términos que más decididamente se refieren a estas acumulaciones que dieron origen a la modernidad”. Roberto Ochoa, *Op. Cit.*, p.30.

¹⁷² “Pues más allá de la libertad lo que existe en una progresiva acumulación de poder cada vez en menos manos”. *Ibid.*, pp.30 y 31.

¹⁷³ “Desde los albores de la modernidad hasta los inicios del siglo XXI el poder no ha dejado de unificarse, hasta el punto en que ahora nos encontramos, a un paso de la conformación de un gobierno mundial único. La modernidad ha consistido en el progresivo ascenso del poder... El elemento central que lo hace diferente [al Estado moderno] a otras formas históricamente determinadas es la ‘progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas’”. *Ibid.*, p.31.

¹⁷⁴ “Mientras más grande y mejor organizado se encuentre tal poder, más terror podrá causar y, por lo mismo, más segura será la paz”. *Ibid.*, p.38.

¹⁷⁵ “La preocupación fundamental de sus autores era la organización y funcionamiento del gobierno, así como consagrar la soberanía popular”. Josefina Zoraida Vázquez, *Op. Cit.*, p.751.

¹⁷⁶ “La hacienda había empezado a desmoronarse al final del gobierno de Victoria; estaba en tal estado que el ministro Zavala se vio obligado a tomar una serie de medidas para activar los ingresos del fisco. Se abolió el monopolio del tabaco y se establecieron impuestos impopulares a la propiedad raíz, al algodón en rama, a los carruajes”. *Ibid.*, p.758.

¹⁷⁷ Podemos afirmar junto con Josefina Zoraida que “la falta de cooperación de los estados se presentaría en cada una de las crisis de la república”. *Idem.*

¹⁷⁸ “El principal problema fue el sentido extremo con que se interpretaba el federalismo, más la fuerza que daba la geografía misma del país a la autonomía, iba a ser la realidad contra la que se estrellarían todos los gobiernos, incluyendo los centralistas”. *Idem.*

¹⁷⁹ “El sistema político de México es muy centralizado, y aunque ostensiblemente se otorga la primacía a los estados y los municipios (el municipio libre), en la práctica el poder lo detenta el centro, particularmente la rama ejecutiva. Mientras algunos sistemas federales han desarrollado un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) para asegurar que las localidades tengan la primacía (es decir, para asegurar la descentralización *vertical*) o con el fin de regular la separación *horizontal* de los poderes de las tres ramas del gobierno, no es ése el caso mexicano”. Victoria Rodríguez, *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, p.56.

¹⁸⁰ “La herencia colonial que sin lugar a duda es de mayor impacto social, político, económico, cultural y administrativo, es el fenómeno de la centralización administrativa... La excesiva centralización de las actividades sociales, culturales, económicas y políticas en torno a la Ciudad de México, no sólo

acarreo problemas de concentración de población, sino que en gran medida anuló las posibilidades de desarrollo autónomo de los municipios al someterlos a las decisiones paternalistas de los funcionarios centrales... Estos son los orígenes, de la concentración poblacional en la ciudad de México, de la centralización administrativa que como vicio absolutista hemos arrastrado por más de 170 años de vida independiente". Francisco José Díaz Casillas, "La administración Pública novohispana", *Cuadernos de Análisis Político-Administrativo*, núm.10, pp.169 y 170.

¹⁸¹ "Aunque en principio el municipio mexicano es la unidad gubernamental para los fines administrativos locales, en realidad las facultades del Ayuntamiento han estado tradicionalmente limitadas por el gobierno estatal y federal. Aunque la Constitución de 1917 estipula que los municipios serán autónomos, no establece específicamente *cómo* habrá de ejercerse esta autonomía". Victoria Rodríguez, *Op. Cit.*, p.82.

¹⁸² "Proceso político, social, económico y administrativo que implica la redistribución equilibrada de las competencias entre la federación, los estados y los municipios. La descentralización no es únicamente cambio territorial de la institución, ni ampliación de las oficinas y personal en las delegaciones federales en los estados; más bien, es un proceso integral que tiende a mejorar la administración de un país". Raúl Olmedo Carranza, *Diccionario práctico de la administración pública municipal*, *Op. Cit.*, p.60.

¹⁸³ "La historia de México se ha caracterizado por una acentuada centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al municipio le ha correspondido el último escalón. Esto se ha manifestado esencialmente en la falta de autonomía de la institución municipal". Raúl Olmedo Carranza, *La descentralización política*, p.39.

¹⁸⁴ "La tendencia a limitar la autonomía política municipal, por parte de los gobiernos estatal y federal, ha sido también una constante en lo que va de este siglo [Siglo XX]. La mínima presencia política del municipio en la actualidad obedece a este proceso histórico de centralización del poder político". *Idem*.

¹⁸⁵ "Proceso social de transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones provinciales y locales, pudiendo adoptar diversas formas". Elier Méndez Delgado; María del Carmen Lloret Feijóo, *Análisis territorial del desarrollo humano en Cuba*, [en línea], 119pp., Santa Clara, Universidad Central "Marta Abreu" de las Villas, 2007, Dirección URL: <http://www.eumed.net/libros/2007c/311/>, [consulta: 16 de septiembre de 2010], pp.13-15.

¹⁸⁶ Los procedimientos o modos de la descentralización administrativa que podemos identificar para este análisis, son los que menciona Victoria Rodríguez, *Op. Cit.*, pp-41-44.:

a) Desconcentración.- Se entiende generalmente como una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales (federales). En términos generales, el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de operaciones regionales. Los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero la autoridad final reside en el centro.

b) Delegación.- [Victoria Rodríguez cita a Dennis Rondinelli] *A través de la delegación, las secretarías de Estado transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso, deben rendirle cuentas.*

c) Devolución.- Transfiere responsabilidades a los municipios, los cuales eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un *gobierno* local independiente de una *administración* local... Se ha confundido este término con la descentralización, puesto que cuando el gobierno federal descentraliza por medio de la devolución, transfiere autoridad, funciones, programas y recursos y así otorga a la organización descentralizada una autonomía total... En sentido estricto esto no es una devolución pura, en virtud que la interpretación mexicana utiliza como sinónimos devolución y descentralización... *Devolver* significa regresar algo; *devolution* significa otorgar una autonomía

plena. [No hay una traducción plena de la palabra inglesa devolution al español, y no significa lo mismo, razón por la cual no se da una verdadera devolución, en el sentido inglés del término].

¹⁸⁷ “Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica Municipal de 1984, promovidas por el gobernador Tulio Hernández, fueron inspiradas por la tradición autonomista de las comunidades tlaxcaltecas y por el entusiasmo que generó la reforma del artículo 115 de constitución nacional a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid en diciembre de 1982 para otorgar al municipio, por primera vez, un ámbito propio y explícito de competencias y atribuciones que le permitieran emprender su desarrollo sostenido”. Raúl Olmedo Carranza, *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*, p.83.

¹⁸⁸ “(...) el ‘agente municipal’ ejercería dos funciones simultáneas: 1) ser el representante del Ayuntamiento en su comunidad territorial; 2) ser el representante de su comunidad territorial en el Ayuntamiento, en calidad de ‘Regidor de pueblo’, es decir, representante electo de su comunidad”. *Ibid.*, pp.82 y 83.

¹⁸⁹ “La figura del ‘Regidor de pueblo’ fue el primer ejercicio de autogobierno de las comunidades, dentro de los marcos jurídicos establecidos”. Raúl Olmedo Carranza, *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad, Op. Cit.*, p.81.

¹⁹⁰ “Los delegados o agentes del Ayuntamiento en los pueblos rurales y en los barrios urbanos ya no son designados por el Ayuntamiento sino electos por la comunidad”. Raúl Olmedo Carranza, *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares, Op. Cit.*, p.35.

¹⁹¹ “(...) el centralismo en la estructura del municipio, que se expresa en la preponderancia de la cabecera municipal y en el ‘caciquismo’ del Presidente Municipal, tiene sus orígenes en la Conquista española”. *Ibid.*, p.87.

¹⁹² “No basta con tener Regidor de pueblo en el Ayuntamiento municipal. Querían, cada una de las 400 comunidades tlaxcaltecas, ser municipio”. *Ibid.*, p.91.

¹⁹³ “‘Aunque la ‘presidencia auxiliar’ es considerada legalmente como órgano desconcentrado del Ayuntamiento, en los hechos se convierte en una especie de Ayuntamiento pequeño, con autonomía relativa; es en realidad una ‘presidencia municipal comunitaria’, un gobierno comunitario con autonomía relativa y no solamente un órgano auxiliar del Ayuntamiento”. *Ibid.*, p.36.

¹⁹⁴ “En 1995 el estado de Tlaxcala estaba organizado en 44 municipios. Al año siguiente estaba organizado en 60 municipios y 400 presidencias municipales auxiliares. El gobernador José Antonio Álvarez Lima, quien promovió ante el Congreso local esta profunda reforma política, señaló que ahora Tlaxcala es un estado más organizado, más gobernable porque las comunidades se autogobiernan”. Raúl Olmedo Carranza, *El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad, Op. Cit.*, pp.81 y 82.

¹⁹⁵ Deil Wright responde algunas preguntas relativas a las Relaciones Intergubernamentales (RIG’s): ¿Quién? Las RIG incluyen a la vez a ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos los tamaños, tipos y ubicaciones. ¿Dónde? Las RIG se encuentran por doquier en nuestros sistemas político y administrativo. Como la levadura en el pan, las RIG penetran y leudan todo el pan gubernamental. ¿Cuándo? Las RIG son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentamos en el futuro a problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte, la beneficencia y similares. ¿Qué? Es decir: ¿Cómo se pueden definir sistemáticamente las RIG? William Anderson las definió como ‘un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal [de los Estados Unidos]’. Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, pp.67 y 68.

¹⁹⁶ “En pocas palabras, las RIG comprenden todas las combinaciones y permutaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de gobierno del sistema estadounidense”. Deil Wright, “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, *Revista de Estudios Políticos*, núm.6, p.11.

¹⁹⁷ “La centralización es principalmente una idea de orden; la descentralización, de libertad. El hombre de orden es típicamente el contable y, generalmente, el administrador, mientras que el hombre de libertad creadora es el *emprendedor*”. E.F. Schumacher, *Op. Cit.*, pp.251 y 252.

¹⁹⁸ “Una formulación famosa de este principio dice lo siguiente: ‘Es una injusticia y al mismo tiempo un mal grave y un atentado contra el orden el asignar a una asociación más grande y más alta lo que organizaciones más reducidas y subordinadas pueden hacer. Porque toda actividad social debería, por su misma naturaleza, dar ayuda a los miembros de su cuerpo social y jamás destruirlos ni absorberlos’. Estas frases se refieren a la sociedad como un todo, pero se aplican igualmente a los distintos niveles dentro de una organización”. *Ibid.*, p.252.

¹⁹⁹ “Los opuestos de centralización y descentralización quedan atrás: el principio de la función subsidiaria nos enseña que el centro ganará en autoridad y en efectividad si la libertad y la responsabilidad de las formaciones más bajas son cuidadosamente preservadas con el resultado de que la organización como un todo será ‘más feliz y próspera’.”. *Ibid.*, p.253.

²⁰⁰ “La estructura de la organización se puede simbolizar entonces por un hombre sosteniendo gran número de globos en la mano. Cada uno de esos globos tiene su propio empuje hacia arriba, pero el hombre que los sujeta no se desespera por dominarlos, sino que se queda quieto debajo de ellos, si bien es cierto que sosteniendo los hilos fuertemente en la mano. Cada globo no es sólo una unidad administrativa, sino también una unidad de *emprendimiento*. La organización monolítica, por contraste, podría simbolizarse por un árbol de Navidad, con una estrella en la punta y muchas peladillas y otras cosas útiles por debajo. Todo proviene de la cumbre y depende de ella. La libertad y el *emprendimiento* reales sólo pueden existir en la cumbre”. *Idem*.

²⁰¹ “Vindicar significa defender en contra del reproche o la acusación, demostrar que es verdad y válido, justificar y apoyar”. *Ibid.*, p.254.

²⁰² “La sociedad industrial moderna, tipificada por organizaciones a gran escala, presta muy poca atención a este problema. Las direcciones asumen que la gente trabaja simplemente por dinero, por el sobre al final de la semana. Sin ninguna duda esto es verdad hasta cierto punto, pero cuando a un obrero se le pregunta por qué ha trabajado sólo cuatro turnos la última semana y responde: ‘porque con el salario de tres turnos no he tenido suficiente’, todo el mundo se queda atónito”. *Ibid.*, p.257.

²⁰³ “Como quiera que sea, la salud de una gran organización depende en una extraordinaria medida de su habilidad para hacer realidad el Principio de Motivación. Toda estructura organizativa que esté concebida sin consideración alguna por esta verdad fundamental es muy poco probable que triunfe”. *Ibid.*, p.258.

²⁰⁴ “Un axioma es una verdad evidente por sí misma y que se reconoce tan pronto como se la enuncia”. *Ibid.*, p.259.

²⁰⁵ “Lo que se requiere es algo en medio, un *axioma medio*, una orden desde arriba que a pesar de ello no es exactamente una orden... Es realmente difícil para la dirección general sacar adelante sus ideas creadoras sin impedir la libertad y responsabilidad de las formaciones de abajo”. *Ibid.*, pp.260 y 261.

²⁰⁶ “La mejor formulación de la interacción necesaria entre teoría y práctica, que yo sepa, proviene de Mao Tse-tung. Id a la gente práctica, dice él, y aprended de ellos; luego sintetizad su experiencia en principios y teorías; finalmente retornad a la gente práctica para que utilice estos principios y métodos para resolver sus problemas y lograr la libertad y la felicidad”. *Ibid.*, p.261.

SEGUNDA PARTE
PROYECTO DE DESARROLLO PARA EL MUNICIPIO DE
NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ

CAPÍTULO 3

PROYECTO DE DESARROLLO PARA EL MUNICIPIO DE NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ

*“La Pobreza del Hombre como Resultado de la
Riqueza de la Tierra”.*

Eduardo Galeano

Las variables que predominan en la modernidad, tales como el cambio climático, la pobreza generalizada y la ausencia de empleo, obligan a las sociedades a encontrar respuestas objetivas y realistas para elevar los niveles de vida.

Impulsar programas y/o proyectos que busquen perpetuamente el crecimiento económico ha llevado a miles de ciudadanos a migrar a mejores tierras donde pueden conseguir el dinero necesario para salir de la pobreza, ya que en la actualidad la producción de alimentos, vestido y combustibles, entre otros muchos bienes y servicios se encuentran concentrados en los países desarrollados, y los países subdesarrollados exportan materias primas que después de ser industrializadas (en los países desarrollados) regresen al país con un precio mucho mayor.

Es así que este *Proyecto de Desarrollo para Naranjos-Amatlán, Veracruz*, será una herramienta que oriente el camino que debe seguir el municipio en los siguientes años, ya que la realidad no permite un plan rígido y con poca adaptación a las circunstancias endógenas y exógenas. Tiene, además, la pretensión de dinamizar a la población, capitalizar la producción de alimentos con estricto apego a la conservación del medio ambiente, y localizar la producción de bienes y servicios, todo en el marco de una tendencia que domina el interés mundial: el cambio climático, que prefiero denominar Desastre Climático; desastre provocado por el modelo económico voraz que sin respeto por la vida y la naturaleza garantiza la explotación del hombre por el hombre y del ambiente por el hombre.

Naranjos-Amatlán al igual que diversos municipios de nuestro país, tienen múltiples problemas, provocados en primera instancia por la posesión de la tierra

para cultivar, por la degradación del ambiente que no permite el sano desarrollo de la vida en comunidad, la creciente urbanización que se mezcla con la vida rural destruyendo tradiciones y sabiduría popular.

Como resultado irónico de la búsqueda del crecimiento económico perpetuo, Naranjos-Amatlán basó su desarrollo en la producción petrolera de la zona, condición que nunca se reflejó en la ciudadanía, puesto que la riqueza del subsuelo no se tradujo en bienestar para los ciudadanos. En la actualidad el municipio basa su desarrollo en el comercio, situación que me llama la atención, puesto que al tener una base territorial apta para la producción de alimentos, la economía local se basa en el intercambio comercial.

En este marco de ideas, la definición y promoción de una nueva visión de desarrollo para Naranjos-Amatlán necesita:

1. Sustentarse en las capacidades y potencialidades reales de las instituciones públicas y del fomento a la participación activa de la sociedad, para traducir las capacidades en recursos tangibles; y
2. Definir líneas estratégicas de acción a cumplir en el corto, mediano y largo plazos.

La elaboración conceptual y metodológica del Proyecto de Desarrollo para Naranjos-Amatlán, requirió la definición y estructuración de un esquema y de un programa de trabajo que se describe a continuación.

3.1 Objetivo General

Mostrar una vía alterna para el desarrollo del Municipio de Naranjos-Amatlán con el fin de garantizar la satisfacción de necesidades básicas, a través del fomento de la participación activa de la ciudadanía. Es así que este proyecto desarrolla acciones concretas para que la ciudadanía se involucre en la conservación del ambiente, la producción de alimentos, en la introducción de tecnología apropiada y amigable con el medio, y en los procesos políticos y administrativos al interior del municipio.

3.1.1 Objetivos Específicos

1. Presentar el Diagnóstico Integral del potencial de desarrollo del Municipio de Naranjos-Amatlán.
2. Establecer líneas estratégicas de acción para el desarrollo integral del municipio de Naranjos-Amatlán, en el corto, mediano y largo plazos.
3. Proponer líneas de acción específicas que garanticen la autosuficiencia alimentaria del municipio.
4. Proponer opciones para el desarrollo regional que garanticen la conservación del medio ambiente.
5. Generar cultura vecinal y de participación en los asuntos comunes.
6. Proponer la creación de tecnología apropiada que no ponga en riesgo la salud humana y la contaminación del ambiente.

3.2. Misión

Ser un instrumento que garantice la autosuficiencia comunitaria para resistir los embates de la globalización.

3.3 Visión

A partir de un modelo económico-social integral incluyente y participativo, impulsar el desarrollo del municipio de Naranjos-Amatlán, en el corto, mediano y largo plazos. Asimismo, aprovechar la situación geográfica, social y económica del municipio para impulsar este instrumento como un medio que garantice las mismas condiciones de vida en la Región Huasteca.

3.4 Metodología

3.4.1 Descripción General del Proyecto

El Proyecto de Desarrollo que aquí se propone, analiza y evalúa las potencialidades de desarrollo, propone líneas de acción específicas que, bajo un esquema integral, incluyente y participativo, permitan consolidar el desarrollo autosustentable municipal.

Para su realización, fue preciso que analizara las distintas opciones para el desarrollo del municipio, para su fortalecimiento, para la participación y representación social que garantice sus capacidades de decisión, de actuación y de involucramiento en la puesta en práctica de líneas de acción en beneficio comunal.

El Proyecto de Desarrollo establece opciones que detonen el desarrollo, que impulsen el trabajo al interior del municipio, con la finalidad de mejorar los niveles y calidad de vida de los ciudadanos.

Éste Plan para el Municipio de Naranjos-Amatlán tiene la intención de ser una herramienta integral de la cual se generen alternativas y propuestas concretas. Incluye, además, un diagnóstico del estado actual municipio, evalúa las opciones de desarrollo, propone acciones específicas, viables, rentables y de calidad para promover y consolidar el desarrollo integral de esta localidad.

3.4.2 Desarrollo de la Investigación

Elaboración de instrumentos de investigación, análisis y sistematización de la información

En este sentido, se elaboraron los instrumentos de trabajo que permitieron realizar el Diagnóstico Municipal, entre ellos:

1. Cuestionarios y Encuestas.
2. Cuadros para vaciado de datos.
3. Cédulas concentradoras y de sistematización de la información.

4. Gráficos.
5. Compendio fotográfico.

3.4.2.1 Investigación documental

Se realizó un proceso de investigación documental para recabar información histórica, legal, estadística (económica, social y cultural), y demás documentos útiles para la investigación y el análisis de tendencias.

Aplicación en campo del Diagnóstico de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)

La aplicación de encuestas en campo para el Diagnóstico Integral lo realicé en la cabecera municipal, los días domingo del mes de octubre. La razón de la aplicación en la cabecera municipal en día domingo es porque ese día es de plaza, congrega a todos los naranjenses a comprar y vender sus productos en la plaza del mercado municipal.

Se realizaron entrevistas con funcionarios municipales, en la que destaca la amable participación del Contralor General Municipal el M.V.Z Sergio López Zamora, quien me recibió y me brindó toda aquella información que solicité, además de presentarme en persona con el Presidente Municipal.

Sistematización de información y compilación de resultados

La información recabada fue organizada temáticamente y vaciada en Cédulas, en textos y en archivos gráficos.

Aplicación del Análisis FODA a la información recabada

Se aplicó el análisis FODA a la información recabada -documental y de campo- para tener un primer panorama de las potencialidades y limitantes que afronta el desarrollo y el crecimiento económico y social del Municipio de Naranjos-Amatlán.

Asimismo, realicé un ejercicio de construcción de escenarios con proyección al año 2040. Como resultado de ambas técnicas, se procedió a la elaboración y sistematización de propuestas para el corto, mediano y largo plazos.

Elaboración de Líneas de Acción

Elaboré una serie de líneas de acción clasificadas en corto, mediano y largo plazo, en diferentes rubros.

3.5 Características Generales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y del Municipio de Naranjos-Amatlán.

En el corazón de la Región de la Huasteca Alta se encuentra el Municipio de Naranjos-Amatlán, que de acuerdo con los índices de marginación social es considerado “de bajo grado de marginación”, pero contrasta con la realidad. Cuenta con amplias hectáreas para garantizar la alimentación de sus pobladores y existen personas que se alimentan, los que mejor se alimentan en las rancherías, con “pollo de segunda” que no es más que las sobras del pollo (como son los hígados, mollejas, patas), y los más desafortunados se tienen que conformar con tortillas, frijoles y chile.

Los indicadores me hicieron pensar ¿Cómo estarán los otros pobladores de la zona de la huasteca que tienen menor índice de desarrollo? Es por esto que esta tierra llena de riqueza natural, que más allá del petróleo y la industrialización, tiene ante sí un panorama amplísimo para garantizar la alimentación, el vestido y formas sustentables de producción que no dañen ese entorno tan bello.

3.5.1 Panorama Estatal

Veracruz de Ignacio de la Llave, comprende una larga franja de tierra de bordes irregulares delimitada por el mar y montañas. Tiene una extensión territorial de 71,820 kilómetros cuadrados (Km²), por ello ocupa el lugar 11 a nivel nacional al ser de las entidades más grandes de la República Mexicana representa el 3.7% de la superficie del país.

Colinda con siete Estados de la República: al Norte con Tamaulipas, al Sur con Oaxaca y Chiapas, al Oriente con el Golfo de México, al Poniente con San Luis Potosí, Hidalgo y Puebla, y al Sureste con Tabasco.

Cabe señalar que cuenta con 745 km de litorales, lo que representa el 6.42% del total nacional. Tiene una población de 7 110 214 habitantes, ocupando el tercer lugar a nivel nacional en número de habitantes, sólo detrás del Estado de México y el Distrito Federal. Su población representa el 6.9% del total del país.

La distribución de la población es 61% urbana y 39% rural; la escolaridad es de 7.2 años (primero de secundaria). Los hablantes de lengua indígena de más de 5 años es de 9 de cada 100 personas, de ellas 1 no habla español.

El sector de actividad que más aporta al PIB estatal son los servicios comunales, sociales y personales. La aportación al PIB Nacional es del 4.3%.

3.5.2 Panorama Regional: La Huasteca Alta

La Región de la Huasteca Alta se conforma de los siguientes municipios: Chalma, Chiconamel, El Higo, Ozuluama, Pánuco, Platón Sánchez, Pueblo Viejo, Tampico Alto, Tantoyuca, Tempoal, Chinampa de Gorostiza, Tamalín, Tamiahua, Tántima y Naranjos-Amatlán.

La Huasteca Alta tiene como polo de desarrollo regional la Zona Metropolitana de Tampico, que es una conurbación que comprende a los municipios de Altamira, Ciudad Madero y Tampico del estado de Tamaulipas, además de Pánuco y Pueblo Viejo que forman parte del estado de Veracruz.

Las ciudades pequeñas con mayor importancia en esta región son Tantoyuca y Naranjos (integrado por las localidades de Naranjos y la Colonia Las Flores).

La región Huasteca Alta se localiza al norte del Estado Veracruz, colinda al norte con el estado de Tamaulipas, al este con el Golfo de México, al oeste con San Luis Potosí, y al sur con la región Huasteca Baja. Es la segunda región más grande en cuanto a superficies ya que abarca 12,226.23 km². Se encuentra irrigada por los ríos Pánuco, Tamesi y Moctezuma. Los cuerpos de agua más importantes son la Laguna de Tamos-Pueblo Viejo, Tamiahua y la Laguna del Tule.

Más de la mitad del territorio de la Huasteca Alta (54.14%) es pastizal, lo que da una idea de que la actividad preponderante en la región es la ganadería. El área agrícola no es tan importante ya que ocupa un 11.54 de la superficie; sin embargo el área selvática figura con un 17.10% y los bosques son casi inexistentes (0.52%).

La mayor parte de los municipios de la región tienen un grado alto de marginación, sin embargo es interesante señalar que los municipios de Chiconamel y Tantoyuca se encuentran en la clasificación de muy alto, lo que los convierte en los municipios marginados de la región.

Tabla 3.1	
Grado de Marginación Predominante en la Región	
Muy Alto Grado de Marginación	Chiconamel
	Tantoyuca
Alto Grado de Marginación	Chalma
	Chinampa de Gorostiza
	Ozuluama
	Platón Sánchez
	Tamalín
	Tamiahua
	Tampico Alto
	Tantima
	Tempoal
	El Higo
Medio Grado de Marginación	Pánuco
	Naranjos-Amatlán
Bajo Grado de Marginación	Pueblo Viejo

FUENTE: Consejo Nacional de Población, *Veracruz de Ignacio de la Llave. Región II huasteca baja: grado de marginación por municipio, 2005*, [en línea], 1 p., México, CONAPO, 2006, Dirección URL: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/anexoB/b_3002.pdf, [consulta: 15 de agosto de 2010].

3.5.3 Panorama Municipal: Naranjos-Amatlán

Naranjos-Amatlán es uno de los 15 municipios que conforman la Región de la Huasteca Alta. El nombre que recibe se separa en dos vertientes, la primera Naranjos proviene de los árboles de naranjo que existían en el centro de la ciudad y en los márgenes del río Tancochín que dieron el nombre de “El Paso de Naranjos”, este nombre se lo pusieron los trabajadores de las cuadrillas de exploración, porque era el único lugar por donde pasaba el río y se encontraban un grupo de naranjos de origen silvestre de los llamados de cucho, fruto que alimentaba a los cotorros o cuchos; mientras que el nombre de Amatlán proviene de Amatlántepetl que en español significa “Lugar de Amates”.

3.5.3.1 Indicadores Geoestadísticos Básicos

Coordenadas Geográficas

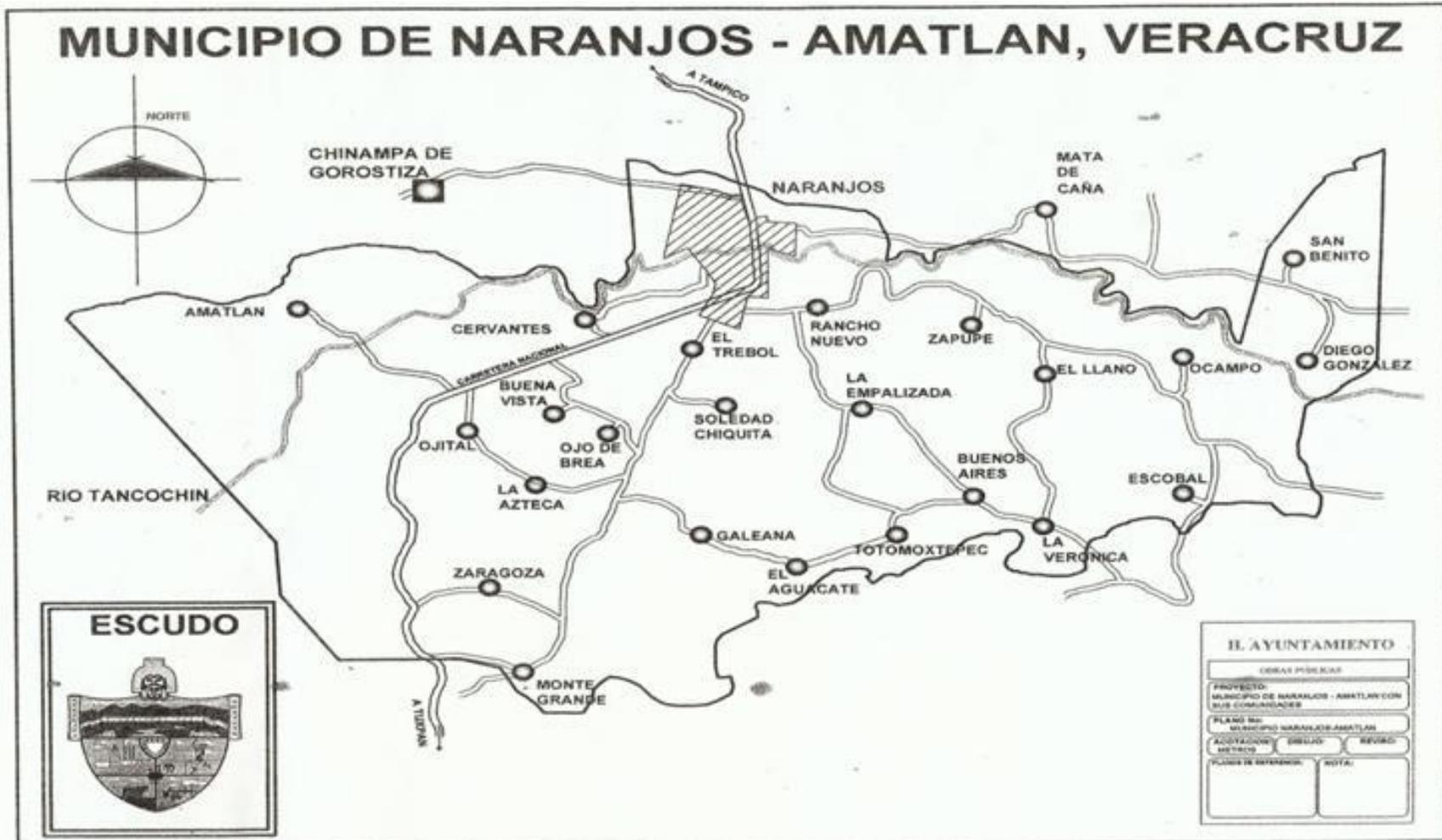
Se localiza entre los meridianos $97^{\circ}35'$ y $97^{\circ}47'$ de longitud oeste, y entre los paralelos $21^{\circ}15.5'$ y $21^{\circ}21.8'$ de latitud norte, en lo particular la cabecera municipal Naranjos se sitúa en los $21^{\circ}21.1'$ de latitud norte y $97^{\circ} 41.1'$ de longitud oeste.

Límites Geográficos y Extensión Territorial

Los límites del municipio son: al norte con el municipio de Chinampa de Gorostiza, al sur con los municipios de Tancoco y Tamiahua, al este con el municipio de Tamiahua y al oeste con los municipios de Tancoco, Tamalín y Tántima. Por la extensión es un municipio pequeño, con una superficie aproximada de 200.70km cuadrados, y representa el 0.3 % de la superficie del estado.

Imagen 3.1

Mapa del Municipio de Naranjos-Amatlán



FUENTE: Imagen proporcionada por el H. Ayuntamiento de Naranjos-Amatlán.

Clima y Precipitación Pluvial Media Anual

Predomina el clima cálido húmedo megatérmico con régimen normal de calor en verano, con temperatura media anual de 24°C., temperaturas de oscilación extremosa de 0° en enero a los 45°C en el mes de mayo, con presencia de canícula. El 70% de la precipitación pluvial se presenta en los meses de junio y septiembre, la precipitación anual es de 1,200 mm.

Parámetro	Registro
Oscilación Anual de la Temperatura	Entre 7 y 14 °C –Extremoso-
Temperatura máxima extrema	Entre 33 y 35 ° C
Temperatura mínima extrema	Entre 14 y 16 °C
Temperatura mínima media	Entre 6 y 8°C
Precipitación anual	Entre 1500 y 2000 mm
Lluvia máxima en 24 horas	Entre 50 y 60 mm
Número de días con precipitación apreciable	Entre 100 y 150 días al año
Número de días con precipitación inapreciable	Entre 20 y 40 días al año
Número de días con tempestad	Entre 10 y 20 días al año
Número de días con helada	Zona libre de heladas
Número de días con granizo	1 día al año
Número de días nublados	Entre 50 y 100 días al año
Número de días despejados	Entre 150 y 200 días al año
Dirección promedio del viento anual	Sur-Sureste

FUENTE: Atlas climático del estado de Veracruz. Citado por: H. Ayuntamiento de Naranjos-Amatlán, Veracruz. Administración 2008-2010, *Plan municipal de desarrollo*, [en línea], 129 pp., Naranjos-Amatlán, Dirección URL:
<http://www.naranjosamatlan.gob.mx/httpdocs/plan%20municipal%20de%20desarrollo%202008-2010/plan%20municipal%20de%20desarrollo%202008-2010.pdf>, [consulta: 8 de abril de 2009], pp. 21 y 22.

Orografía

En el municipio existen alturas desde los 40 metros hasta los 300 metros, sobre el nivel del mar, en forma general la fisiografía la conforma la sierra de Otontepec, que va decreciendo hacia el oriente en pequeños lomeríos hasta formar la planicie costera de Tamiahua. La mayor altitud se localiza hacia el oeste en la localidad de Amatlán que alcanza una altitud de 300 metros.

Imagen 3.2
Panorámica de la Sierra de Otontepec



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo

Hidrografía

Este municipio se encuentra localizado hacia el norte de la vertiente del Golfo de México, en la región hidrológica No. 27, por el desplazamiento de sus corrientes superficiales pertenece a la cuenca de la Laguna de Tamiahua, cuyo nivel de escurrimientos va de los 200 a los 500 millones de metros cúbicos anuales.

La principal corriente hidrológica está representada por el río Tancochín, el cual se forma en el municipio de Tancoco al confluir diversas corrientes intermitentes provenientes de la Sierra de Otontepec, lleva el siguiente curso: Se interna en el municipio por el oriente cerca de la localidad de Amatlán, con dirección este noreste; a la altura de Cervantes se incorporan a su cauce las aguas del arroyo formado por pequeñas corrientes originadas al sur en los cerros de Ojo de Brea; mas adelante y después de atravesar la cabecera municipal aumenta su caudal con la afluencia de

los arroyos El Fraile y el Antiguo provenientes del municipio de Chinampa; posteriormente a la altura de la localidad Ocampo se le une el arroyo conocido como El Llano ó Arroyo Hondo, nacido al suroeste en los cerros de Galeana, por último se interna en el municipio de Tamiahua para desembocar en la Laguna del mismo nombre.

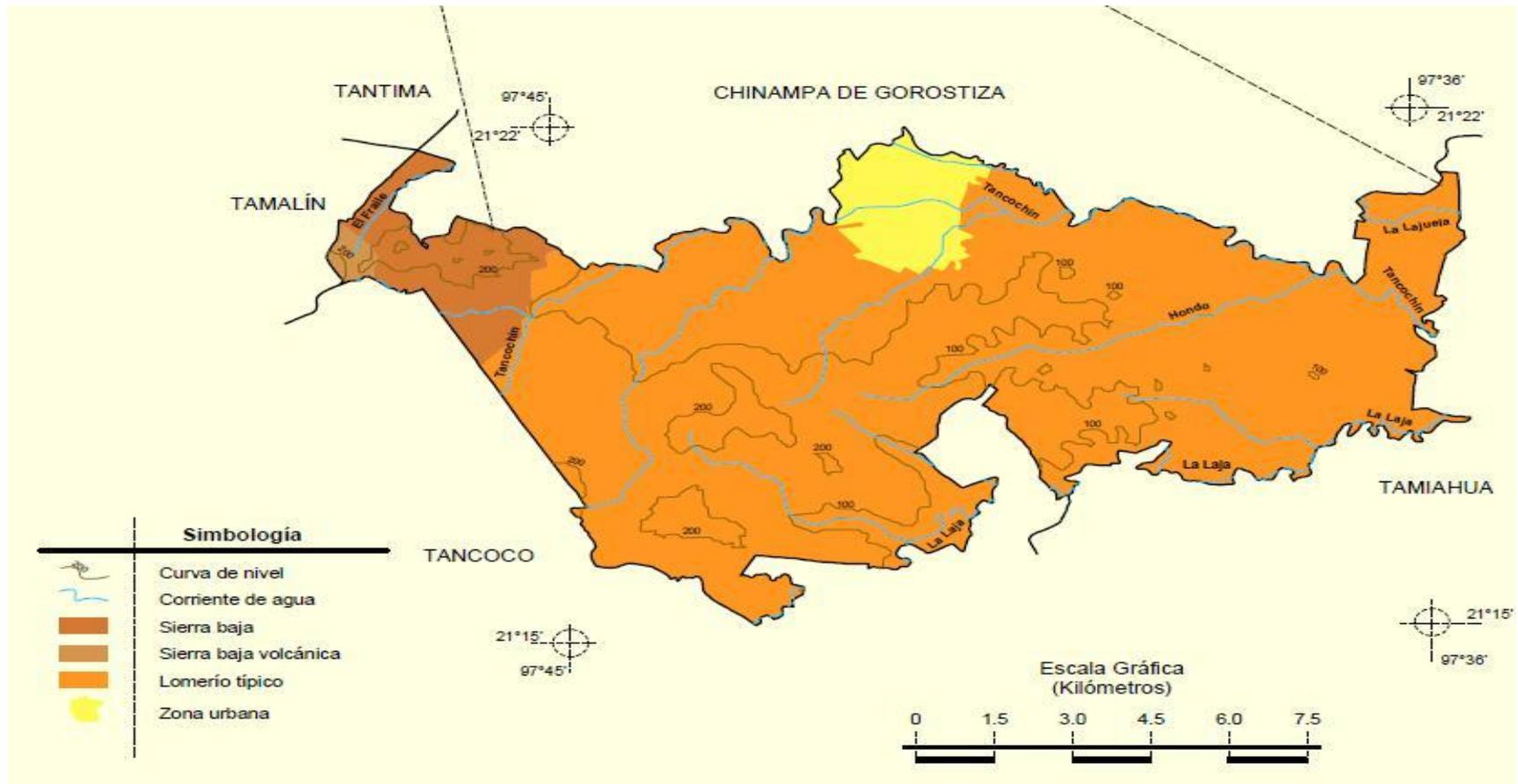
Imagen 3.3

Río Tancochín en la Congregación de Ocampo



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo

Imagen 3.4
Relieve de Naranjos-Amatlán



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Naranjos Amatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave*, [en línea], 8 pp., México, INEGI, 2009, Dirección URL: <http://mapserver.inegi.gob.mx/webdocs/prontuario/30013.pdf>, [consulta: 2 de noviembre de 2010], p. 4.

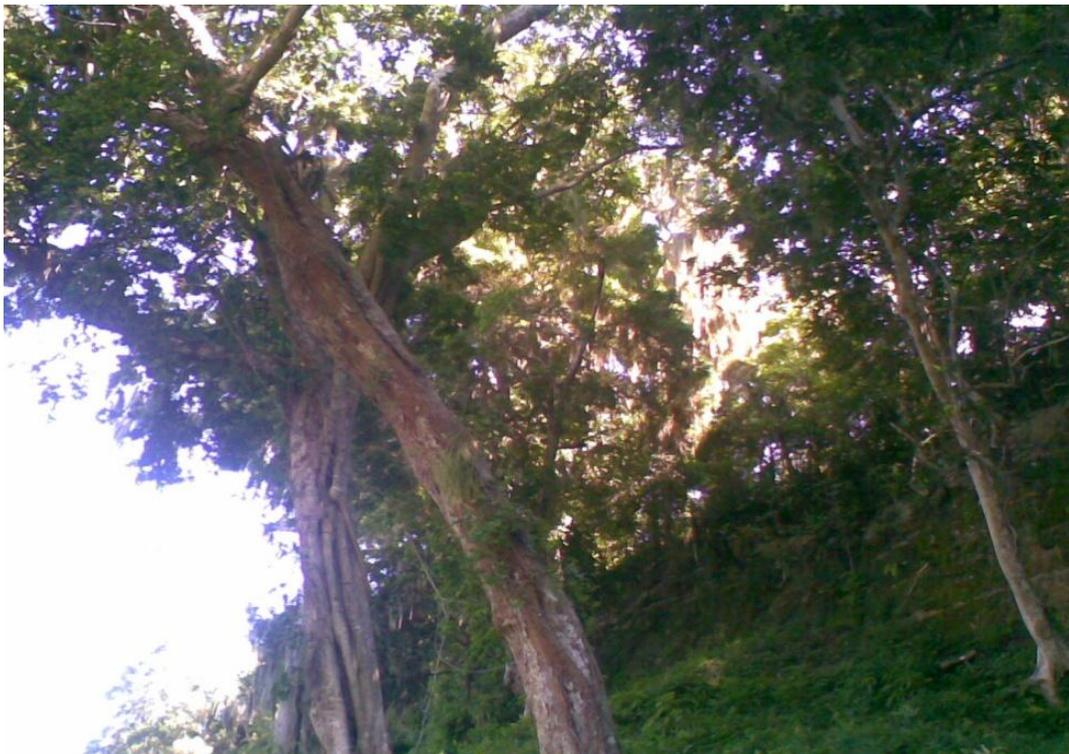
Vegetación

La vegetación predominante en su estado natural es la selva baja subperennifolia con árboles de 15 a 30 metros de altura, actualmente la mayor parte de la superficie se encuentra cubierta con pastos inducidos para la explotación pecuaria, para su conservación requiere de labores de cultivo y manejo. Además se observa un uso indiscriminado de la superficie con vocación forestal, ya que gran parte de esta se ha dedicado a la agricultura y ganadería y se corre el riesgo de erosión debido a que las pendientes superan el 15% recomendado para dichas actividades.

Asimismo una superficie de aproximadamente 413 hectáreas son dedicadas al cultivo de cítricos lo cual representa dentro del área agrícola una importante fuente de recursos.

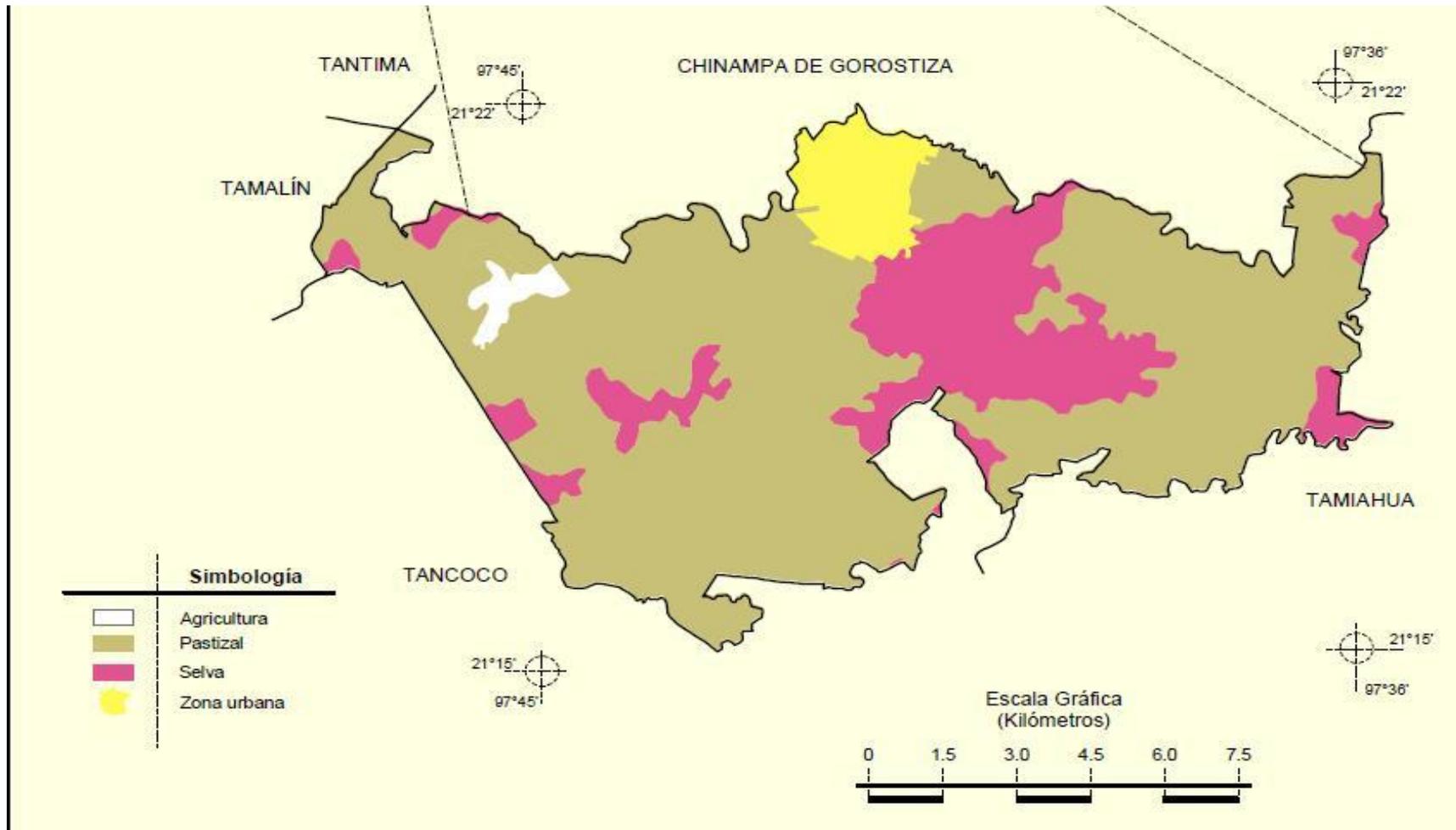
Imagen 3.5

Vegetación en las Laderas del Río Tancochín



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo

Imagen 3.6
Uso de Suelo y Vegetación



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Naranjos Amatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave, Op. Cit., p. 8.*

Suelos

En la mayor parte del municipio, existen suelos de textura fina tipo regosol calcárico, claros y de variable susceptibilidad a la erosión, combinados con vertisol pélico, caracterizado por ser duro y arcilloso, negro, gris rojizo y presentar grietas anchas y profundas en época de sequía, además de ser poco susceptible a la erosión; asimismo, estos se mezclan con los tipos de feozem calcárico que tienen una capa superficial oscura, suave y rica en materia orgánica y nutrientes cuya susceptibilidad a la erosión, depende de la pendiente del terreno. Por otra parte al norte y noroeste son suelos de textura fina tipo feozem háplico y lúvico combinados con litosol con profundidad media de 40 centímetros y características variables. Y se divide el tipo de suelo de la siguiente forma: vertisol 43%, cambisol 36%, phaeozem 11% y regosol 5%.

El uso potencial del suelo en materia agrícola es el siguiente:

1. Para la agricultura mecanizada 60%
2. No apta para la agricultura 40%

En materia Pecuaria:

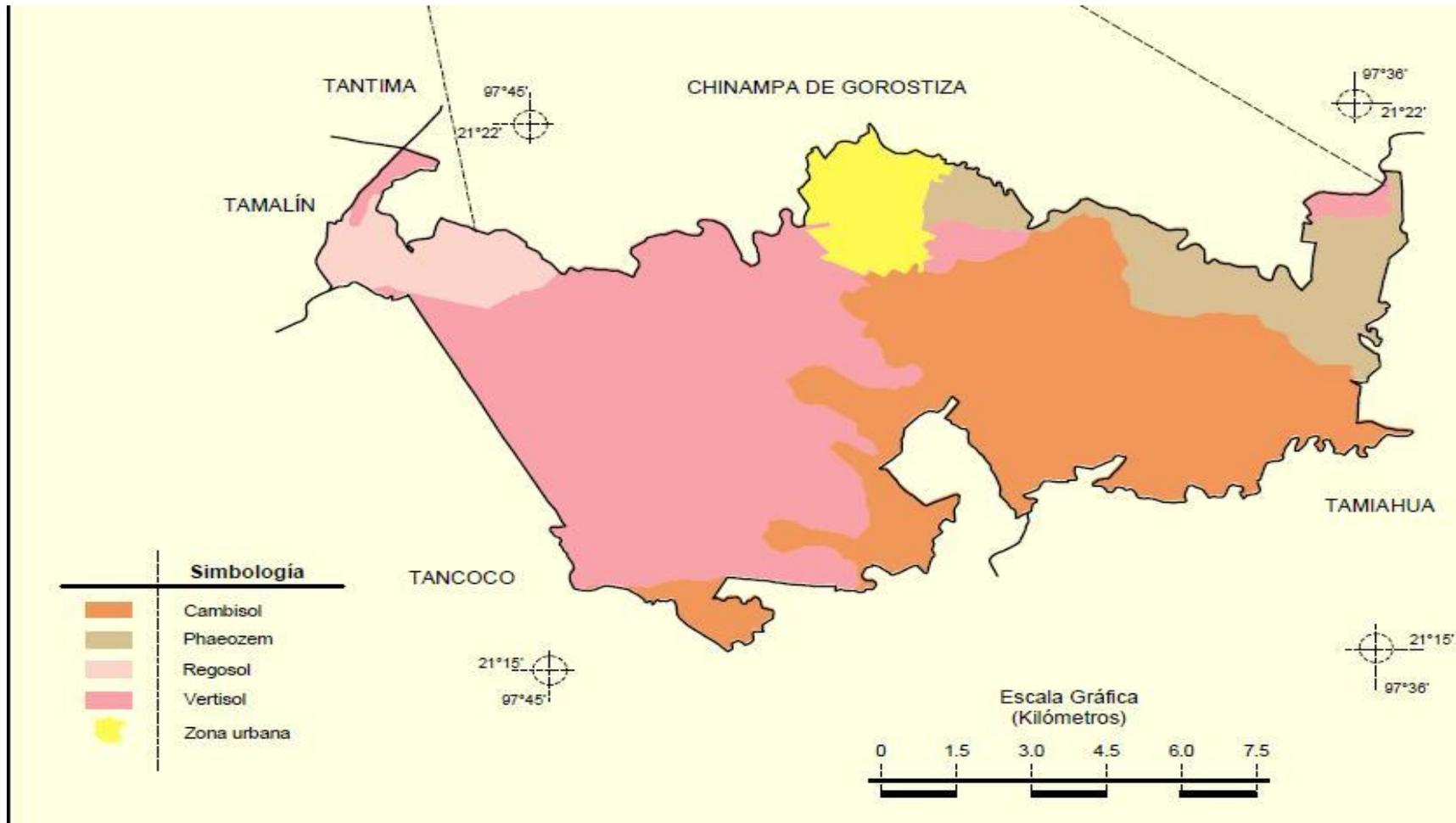
3. Para el establecimiento de praderas cultivadas con maquinaria agrícola 60%
4. No apta para uso pecuario 40%.

Actualmente el uso de suelo se divide de la siguiente forma:

5. Zona urbana: 5%,
6. Agricultura: 1%,
7. Pastizal: 74%, y
8. Selva 20%.

La zona urbana está creciendo sobre suelo aluvial del Cuaternario, en lomerío típico, sobre áreas donde originalmente había suelos denominados Regosol y Phaeozem, tiene clima subhúmedo con lluvias en verano, y está creciendo sobre terrenos previamente ocupados por pastizal.

Imagen 3.7
Suelos Dominantes



FUENTE: *Ibid.*, p. 7.

3.5.3.2 Integración del Municipio

De acuerdo con el criterio aplicado para definir las categorías políticas en el registro nacional de electores, el municipio se compone de las siguientes:

Colonias:

- 16 de Septiembre
- 5 de Mayo
- Adalberto Tejeda
- Americana
- Antonio J. Bermúdez
- Antonio Manuel Amor
- Aviación
- Campo Empleados de PEMEX
- Constitución
- El Cafetal
- El Trébol
- Emiliano Zapata
- Faja de Oro
- Flores Magón
- Kilómetro 22
- Kilómetro 24
- Las Delicias
- Las Flores
- Las Margaritas
- López Serna
- Manuel Ávila Camacho
- Mariano Escobedo
- Naranjos Centro
- Nuevo Naranjos
- Otilio Montañó
- Petrolera I
- Petrolera II
- Progreso
- Providencia
- Río Blanco
- Tamaulipas

Congregaciones:

- Amatlán
- El Águila o Monte Grande
- Cervantes
- Totomoxtepec
- Diego González
- Empalizada
- Galeana
- Ocampo
- Verónica
- Zaragoza

Rancherías:

- La Azteca
- Buenos Aires
- San Benito
- El Escobal
- Rancho Nuevo
- Nueva Esperanza
- Ojital
- Ojo de brea
- Soledad chiquita
- El Llano Ocampo
- El Aguacate

La cabecera municipal se comunica a través de la carretera federal 180 con los puertos de Tampico y Tuxpam, ciudades de las que dista 110 y 77 kilómetros respectivamente, y con los municipios vecinos a través de carreteras estatales.

3.5.3.3 Recuento Histórico

Época Prehispánica

Hacia los años 900 a 1200 de nuestra era Amatlán fue una importante ciudad huasteca conservándose a la actualidad una muestra arqueológica conocida como “Ídolo de Amatlán” o “Sol Poniente” hallada en el camino antiguo a Tamiahua, elaborada entre los años 1200 a 1500.

Imagen 3.8
Sol Poniente



FUENTE: H. Ayuntamiento de Naranjos Amatlán, Veracruz. Administración 2008-2010, *Información del municipio*, [en línea], Naranjos-Amatlán, Gobierno municipal 208-2010 Naranjos-Amatlán, Dirección URL: <http://www.naranjosamatlan.gob.mx/puntos%20de%20interes.html>, [consulta: 14 de agosto de 2010].

Época Colonial

La extensa hacienda de “San Benito” donde se ubica el municipio, perteneció en el año de 1537 a Margarita Parada Viuda de Nicolás de Miranda y estaba situada al sur del Río Tancochín y al poniente el Llano de los Naranjos. Posteriormente esta misma hacienda, pasó a ser propiedad Juan N. Llorente, quien la vendió en abril de 1859 a los vecinos de los pueblos levantados a los cuales “representaba”.

Siglo XIX

Podríamos decir que tres familias controlaban los intereses económicos y políticos de la Huasteca, hecho que no evita suponer que existió una alianza entre estas familias y sectores sociopolíticos de menor importancia, esto, allá por la segunda mitad de 1800. Una de estas familias fue la de los Llorente, la cual ocupó la Comandancia militar y la Jefatura Política de Tuxpam hasta el imperio de Maximiliano, cuando regía el sistema de cantones. Este grupo de poder tenía su sustento en la producción agrícola, que le permitía aventurarse en el comercio y en la manufactura de la caña de azúcar y del ganado. Asimismo, fueron apoderados de los pueblos indios y que vino a desembocar en una mayor clientela política.

Para hablar de la formación de Naranjos como pueblo, tiene uno necesariamente que estudiar “el sucio manejo” de las acciones de las compañías petroleras que existieron en la región llamada “Faja de Oro”, conocida mundialmente por su abundante producción de petróleo, ya conocido y utilizado por los americanos. Sin embargo, fueron los ingleses los que ya conocían por referencias las chapapoteras de la Huasteca y a las que los lugareños conocían como “Criaderos de Petróleo”.

Estallado en Dolores el Movimiento de Independencia el 16 de septiembre de 1810 se presume que el 30 de mayo de 1811 dio inicio el movimiento de libertad en la Huasteca Alta, concretamente en Chicontepec.

A raíz de la independencia de México, en el año de 1821, surgieron muchos latifundios y condueñazos, principalmente en las zonas indígenas del ex-cantón de Tuxpam. Los condueñazos solían considerarse como predios que formaban una unidad a los condueños, posteriormente muchos de ellos fueron despojados en grandes escalas y fue así que el condueñazo que comprendía la municipalidad de Amatlán fue absorbido por la hacienda de San Benito de propiedad particular.

Como los indígenas de otras municipalidades se negaban a pagar renta de sus tierras y mucho menos a estar arrendados por los condueños, acabo por llevarlos a la sublevación de estos en 1847, que tuvo por centro el pueblo de San Nicolás, dándose como pretexto la falta de su fundo legal.

Es en la madrugada del 13 de julio de 1848 cuando los sublevados fueron sorprendidos y derrotados en Villa Tamiahua dando fin a esta inhumana guerra llamada también de castas.

La municipalidad de Amatlán junto con las de Tuxpam, Temapache y Tamiahua formaba el partido de Tuxpam que hasta 1853 dependió del estado de Puebla y por decreto del presidente de la república mexicana, Antonio López De Santa Anna, de fecha 1ro. De diciembre de de 1854 se agregó al estado de Veracruz pasando a ser parte de su territorio.

La población del municipio de Amatlán estaba compuesta en su mayor parte por indígenas que hablaban huasteco. Su división territorial la formaban los pueblos de Amatlán, Tancoco y San Antonio (hoy Chinampa de Gorostiza.). Su superficie era de 18 leguas cuadradas y se componía de diversas rancherías, sus colindancias eran al norte con el distrito de Tampico, al sur con la municipalidad de Temapache, al oeste con él mismo y el este con la municipalidad de Tamiahua.

Por decreto no. 84 del 23 de octubre de 1874, determinó la H. Legislatura del estado desmembrar de la municipalidad de Amatlán, al pueblo de San Antonio y las rancherías de Potrero del Llano, Mata de Tampico, San Francisco, Cerro de Oro y Chapapote para formar la municipalidad de San Antonio Chinampa, con cabecera en la población de San Antonio hoy Chinampa de Gorostiza. Tiempo después el municipio de Amatlán sufre otra mutilación la del poblado de Tancoco y las congregaciones de Toteco y Zacamixtle, para elegir el municipio de Tancoco con cabecera en pueblo del mismo nombre.

Sería hasta el año de 1895 en que los propietarios de los terrenos que formaban el municipio de Amatlán al no convenir a sus intereses conviene disolver la sociedad tácita en que habían permanecido, dividiendo los terrenos en lotes a lo que representaba cada propietario.

La hoy florecida ciudad de Naranjos, se encuentra establecida en una parte de los terrenos de la ex hacienda de San Benito, propiedad de un señor de origen español de nombre Ignacio Franco, quien vendió parte de sus tierras a los municipios de Amatlán, Tancoco y Chinampa, los que fueron lotificados en 1895 por orden del gobierno federal quien repartió las tierras fraccionándolas en lotes.

Siglo XX

De conformidad con lo escrito por Ramón Valdiosera Berman, se atribuye a Gonzalo Herrera Saldaña que en los inicios del año de 1905 llevó a los geólogos ingleses a que vieran las chapapoteras de Cerro Azul, las de “Núñez” en Álamo y las más famosas, “donde se criaba” y salía petróleo casi puro en el municipio de Chinampa.

Con la explotación del petróleo llegó la compañía petrolera “El águila” de capital inglés y holandés, empezó exploraciones por el año de 1909, para tal efecto inició la construcción de un ramal de ferrocarril de cuecillos al Paso de los Naranjos que pertenecía a la congregación de Empalizada y contaba con una estación de bombeo; arribando por este medio numerosas familias entre las que se destacan las Jiménez, Cruz, Domínguez y Herver. Con el correr del tiempo, los vecinos de las rancherías cercanas formaron una nueva congregación o barrio al que llamaron “La Providencia”.

De ésta forma se establecieron los primeros pobladores en los lotes que había surgido de la división territorial de la ex hacienda San Benito quedando en la forma siguiente: Lote 245 de Dionisio Zumaya, hoy fraccionamiento nuevo Naranjos; Lote 251 de Marcelino Cruz e Inés Aguilar que forman en la actualidad las colonias Tamaulipas y El Cafetal; Lote 252 de Pilar Jiménez donde se establecen las colonias Centro y Progreso; Lote 253 de Silverio Aguilar conforma una fracción de las colonias Centro y Progreso; Lote 254 de Antonio Cruz comprende una parte de la colonia Las Delicias; Lote 255 de Josefa Torres corresponde a porción de la colonia Las Delicias; a Filiberto E. Herver le fue asignado el mayor de lotes, el 260 –dos sesenta como se le conoce- con una superficie de 303 hectáreas y 600 metros cuadrados.

A mediados del año de 1915 el coronel Francisco Ávalos integrante de las fuerzas de Manuel Peláez quedó como jefe de la guarnición de la plaza de Amatlán.

Finalizando el año de 1916 el jefe de la Revolución en esta zona, general Manuel Peláez decidió celebrar su cumpleaños en Amatlán, con ese pretexto, los principales jefes se reunieron para homenajear a su jefe aquel 25 de diciembre; celebración que se prolongaría hasta el año nuevo.

El lunes 29 de enero de 1917 se considera una fecha importante por ser el ataque a Amatlán por parte de los “carrancistas” al mando del general Alemán y el coronel Barranco. Dicho combate duro tres horas y sólo se detuvo al comprobar las fuerzas carrancistas la ausencia del enemigo. Por los efectos del ataque a esta plaza, mucha gente quedó en el desamparo por lo que no tuvo más remedio que refugiarse en los montes y la otra parte, la cual contaba con recursos económicos, decidió radicar en el puerto de Tampico.

Al entrar en vigor la Constitución de 1917 se puso término al sistema de cantones en el estado de Veracruz, desapareciendo esa división política por la del Municipio Libre. Así, del cantón de Tuxpan se formó el municipio de Amatlán. El 15 de enero de 1918 la Ley orgánica del Municipio Libre declara que Amatlán es municipio libre del territorio veracruzano.

El censo general publicado por el Departamento de estadística nacional del 30 de noviembre de 1921 señala la división territorial del municipio en: los pueblos de Amatlán como cabecera, Congregaciones: Los Naranjos, Cervantes, Galeana, Monte Grande, Ocampo, La Providencia, Santa Rosa, Verónica y Zaragoza; como ranchos: Buenavista, El Ojital, Las Calabazas, Ojo de Brea, El Caracol, El Otatal, Cerro de la Cruz, Palo de Leche, La Colmena, El Paso Real, Cruz Moral, San Benito, Chapapotillo, San Diego, Higueros, Santa Cruz, El Huichimal, La Soledad, El Humal, Tampiquillo, Laja Blanca, Tancochín, La Laja, Totomoxtepec, Mexican Gulf y la Virgen.

El 8 de noviembre de 1938 mediante el decreto N° 13 se cambia de nombre al municipio de Amatlán Tuxpam, del ex cantón de Tuxpam, por Amatlántepetl. Por decreto de 15 de diciembre de 1946 se restituye al municipio su antiguo nombre de Amatlán-Tuxpam.

A partir de esa fecha, Naranjos fue adquiriendo su formación política, pero fue hasta el año de 1941 cuando la congregación de Naranjos se elevó a categoría de cabecera municipal del municipio de Amatlántepetl, antes Amatlán, sufriendo éste varios cambios de nombres como de entidad política, así mismo paso de ser Amatlántepetl como Amatlán-Tuxpam y de ese nombre finalmente a ser Naranjos-Amatlán.

El crecimiento de Naranjos fue algo sorprendente en los ámbitos sociales, culturales, tradicionales y económicos, en Naranjos han pasado distintas fases históricas como las fundaciones de escuelas históricas, como son la escuela primaria Justo Sierra fundada en 1928 y la escuela artículo 123 Ing. Antonio Manuel Amor en la década de 1940, el carnaval fundado en 1931, el hallazgo arqueológico del dios Tláloc, las colonias extranjeras, las orquestas, entre otras.

Por decreto No. 116 de fecha 11 de noviembre de 1943, la Legislatura del estado libre y soberano de Veracruz, abroga el decreto No. 87 del 24 de noviembre de 1942 y se concede nuevamente el carácter de cabecera municipal del municipio de Amatlántepeatl a la congregación de Naranjos y esta se eleva a categoría de Pueblo.

Después por decreto No. 77 del 23 de noviembre de 1961 la legislatura del estado de Veracruz otorga al pueblo de Los Naranjos la categoría política de Villa, y posteriormente el 19 de enero de 1974 por decreto No. 188, la legislatura del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave determina que la Villa de Naranjos eleve su rango a la categoría política de Ciudad en virtud del progreso en los ordenes económicos y demográficos por la Villa, dándole el nombre de Ciudad Naranjos.

Es así que la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave por decreto No. 15 del 20 de Junio de 1996 determina, que el municipio de Amatlán-Tuxpam con su actual cabecera municipal Ciudad Naranjos cambia su denominación por el de Naranjos-Amatlán y desde ahí el municipio formaría parte del quinto distrito electoral con cabecera en Tuxpam, y al segundo distrito judicial de Ozuluama, Veracruz.

3.5.3.4 Características Demográficas

Población Total

Naranjos-Amatlán se encuentra en un proceso de reducción de su población, los jóvenes principalmente emigran a las grandes ciudades provocando que el municipio vaya “envejeciendo”, además se presenta el caso de que las mujeres son mayoría, como se observa a nivel nacional, en una relación de 47% hombres y 53% mujeres.

Tabla 3.3 Población Total					
Comunidad	Población Total	Población Masculina	Población Femenina	Población Masculina de 18 años o más	Población Femenina de 18 años o más
Naranjos	19195	8924	10271	5789	7036
Amatlán	1841	902	939	569	621
Buenos Aires	107	54	53	24	27
Cervantes	593	288	305	182	197
Diego González	33	20	13	14	11
La Empalizada	221	105	116	60	68
Galeana	639	293	346	155	196
Monte Grande (El Águila)	133	63	70	43	51
Ocampo (Melchor Ocampo)	243	129	114	72	72
Totomoxtepec	56	26	30	20	24
La Verónica	60	33	27	17	20
Zaragoza	394	186	208	107	135
La Azteca	68	34	34	19	22
Escobal	130	70	60	43	32
Ojo de Brea	80	39	41	26	22
Rancho Nuevo	674	354	320	187	180
San Benito	81	39	42	26	20
Soledad Chiquita	104	53	51	25	31
El Ojital	108	55	53	26	27
Buena Vista	47	26	21	19	15
Ejido el Aguacate	87	46	41	25	20
El Cinco	3	*	*	*	*
El Llano (Ocampo)	119	55	64	32	36
El Mangal	5	*	*	*	*
Colonia el Trébol	702	334	368	177	225
Zapupe	13	7	6	4	4
El Borrego	5	*	*	*	*
La Quebradora	6	*	*	*	*
El Capricho	10	*	*	*	*
El Compadre	2	*	*	*	*
Tancochín I	3	*	*	*	*
El Comején	5	*	*	*	*
El Sacrificio I	17	8	9	3	5
Juan Cervantes	7	*	*	*	*

Hernández					
Empalizada	8	*	*	*	*
El Moralillo	1	*	*	*	*
El Bohío (El Moralillo)	4	*	*	*	*
La Herradura	5	*	*	*	*
Las Enramadas	3	*	*	*	*
El Bocheche	4	*	*	*	*
El Sacrificio II	3	*	*	*	*
El Treinta y Cinco	5	*	*	*	*
Rancho el Trébol	3	*	*	*	*
El Conejo	8	*	*	*	*
Entrada a la Azteca	5	*	*	*	*
El Hedal	7	*	*	*	*
Nueva Esperanza	37	21	16	12	8
Rancho la Verónica	16	9	7	7	4
San Miguel	4	*	*	*	*
El Sagrario	3	*	*	*	*
El Paraíso	2	*	*	*	*
San Rafael	5	*	*	*	*
La Margarita	4	*	*	*	*
La Mina	9	*	*	*	*
Ejido de Ocampo	5	*	*	*	*
Los Tulipanes	4	*	*	*	*
El Tarro	7	*	*	*	*
El Moneque	5	*	*	*	*
Ángel Maya Escamilla	4	*	*	*	*
El Calipso	4	*	*	*	*
Kilómetro Noventa y Tres	11	6	5	4	3
El Mangal	7	*	*	*	*
El Molino	7	*	*	*	*
El Moneque	5	*	*	*	*
Rancho Santa Rosa	4	*	*	*	*
Zanja Zapupe	43	26	17	12	9
Colonia Mariano Escobedo	32	15	17	10	11
Manuel González	3	*	*	*	*

Santiago					
Los Olivares	8	*	*	*	*
Rancho los Colorines (El Trébol)	4	*	*	*	*
Las Carmelitas	4	*	*	*	*
La Ceiba	10	5	5	3	3
Los Chepes	2	*	*	*	*
El Mangal	9	6	3	2	3
Las Chacas	13	*	*	*	*
Hermenegildo Pérez	1	*	*	*	*
Localidades de una vivienda	165	82	83	44	45
Localidades de dos viviendas	51	23	28	18	20
TOTAL MUNICIPAL	26119	12336	13783	7776	9203

FUENTE: Elaborado con datos de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por localidad (ITER)*, [en línea], México, INEGI, Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/default.aspx?c=10395&s=est, [consulta: 15 de agosto de 2010].

Tasa de Crecimiento

La población del Municipio de Naranjos-Amatlán no ha crecido en el lustro 2000-2005, en cambio ha tenido un decrecimiento en la tasa de nacimiento, situación que se puede comprender por el alto grado de marginación juvenil a los principales centros urbanos.

Municipio	Población			Relación	Tasa de crecimiento 2000-2005
	Total	Hombres	Mujeres		
Naranjos Amatlán	26119	12336	13783	89.5	-0.2
	100%	47.23%	52.77%		

FUENTE: *Idem.*

Densidad de Población

Pasó de 145 habitantes por kilómetro cuadrado a 141 habitantes por kilómetro cuadrado, no obstante representa una de las más altas en la subregión. Básicamente es provocada por la disminución en las actividades de la Industria Petrolera.

Población Urbana y Rural

Existe un total de 6, 599 viviendas de la cuales 1% son de carácter colectivo (hoteles, hospitales, clínicas, cárcel etc.) que albergan un número reducido de personas. El restante 99% son domicilios particulares con capacidad de albergar 26, 000 personas aproximadamente lo que nos arroja un promedio de 4 personas por vivienda. El 85% de las construcciones de la zona urbana son de mampostería y el 15 % restante son enjarre con lámina de zinc ó cartón.

Más del 75% de la población habita en casas de 2 a 3 cuartos, un 20 % en casas de 3 a 4 cuartos y un 5% en casas con número superior a cuatro recamaras. Se considera que un 85% de la población tiene cocina independiente y un 15 % la utiliza también como dormitorio.

A nivel rural las casas están construidas con materiales de la región, en su mayoría adobe (el cual constituye una mezcla de arcilla con zacate colorado picado), y los techos son de lámina de cartón, zinc ó zacate colorado. Están diseñadas con dos cuartos independientes, de los cuales uno constituye la cocina y otro el dormitorio. Difícilmente se pueden localizar baños o letrinas.

Respecto al combustible utilizado un 95% utiliza el gas, y un 5% utiliza leña como combustible en la zona urbana; en el área rural la principal fuente de combustible es a base de leña, aunque en algunas comunidades se empieza a ver el consumo de gas para la preparación de los alimentos.

Tabla 3.5			
Población Urbana			
Habitantes	Total	Hombres	Mujeres
1000-1999	1973	985	988
15000-19999	19271	8928	10343
	21244	9913	11331

FUENTE: *Idem.*

Tabla 3.6			
Población Rural			
Habitantes	Total	Hombres	Mujeres
-de 1000	5133	2531	2602

FUENTE: *Idem.*

3.5.3.5 Marco Normativo

El Bando de Policía y Buen Gobierno

El Bando de Policía y Buen Gobierno es un conjunto de normas administrativas que regulan la organización política del Municipio, el funcionamiento de su Administración Pública y las relaciones de ésta con la comunidad. Es el principal reglamento del gobierno municipal para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad pública de la ciudadanía; en él se establecen las bases de organización del municipio en materia política, administrativa, territorial, económica y social; se fijan las facultades, atribuciones y responsabilidades de sus autoridades; los derechos y obligaciones de los residentes y vecinos; y, en general, los criterios y lineamientos para un adecuado desarrollo político, económico y social del municipio.

El Bando de Policía y Buen Gobierno vigente para el Municipio de Naranjos-Amatlán fue expedido en sesión ordinaria de Cabildo el día 26 de enero del 2004 con fundamento en lo previsto por los artículos 115 fracción II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículos 34, 35 fracción XIV y 36 fracción IV de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, Ley 531 del

Estado que establece las bases para la expedición de Bandos de Policía y Buen Gobierno; cuenta con los siguientes títulos:

Título Primero	<i>Capítulo I.</i> Bases Legales.
Del Municipio.	<i>Capítulo II.</i> Nombre y Escudo.
Título Segundo	<i>Capítulo I.</i> Extensión y Límites.
Del Territorio Municipal.	<i>Capítulo II.</i> División Territorial.
Título Tercero	<i>Capítulo I.</i> Habitantes, Vecinos y
De la Población.	Transeúntes.
	<i>Capítulo II.</i> Padrones Municipales.
Título Cuarto	
De la Administración Pública	<i>Capítulo Único.</i> Administración Pública
Municipal.	Municipal.
Título Quinto	
De la Seguridad Pública, Policía	<i>Capítulo Único.</i> De la Seguridad Pública,
Preventiva Municipal, Tránsito y	Policía Preventiva Municipal y Protección
Protección Civil.	Civil.
	<i>Capítulo I.</i> Medidas Precautorias.
	<i>Capítulo II.</i> Medidas de Seguridad.
	<i>Capítulo III.</i> Visitas de Verificación.
	<i>Capítulo IV.</i> Cancelación de las Licencias
	de Funcionamiento y de las Cédulas de
	Empadronamiento.
	<i>Capítulo V.</i> Clausuras.

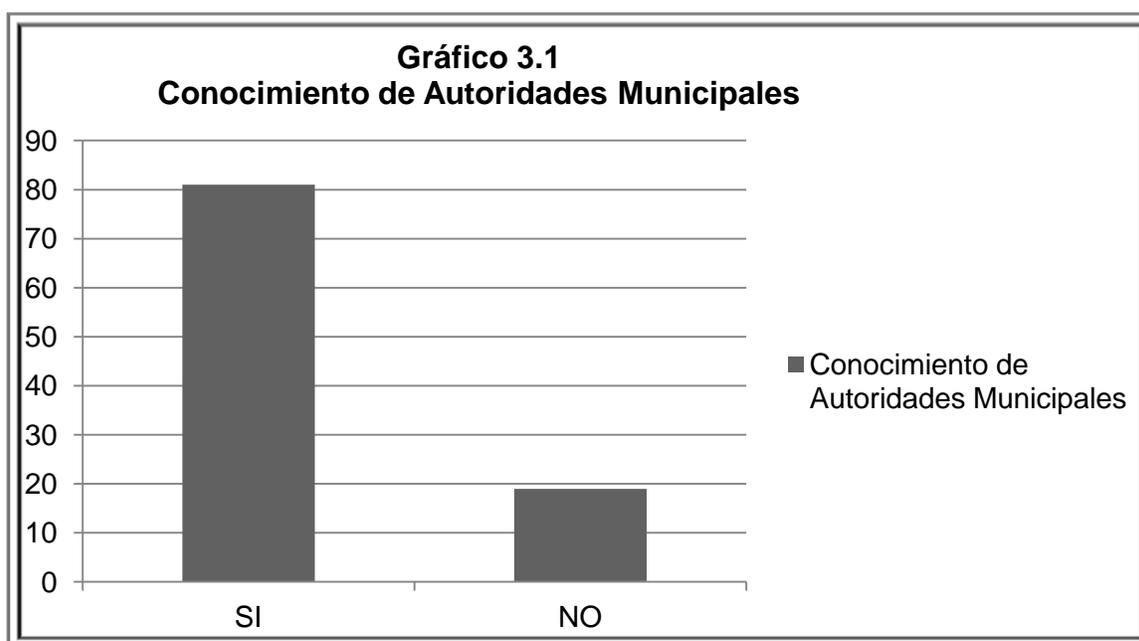
3.5.3.6 Organización Política y Social del Municipio

Relación de la Población con la Autoridad

Podemos identificar con claridad que la población conoce a sus autoridades, pero esto no garantiza la legitimidad del gobierno municipal, ya que la mayoría de la población mencionó que los conocía por la campaña electoral y otros lo conocen

porque de vez en cuando la presidencia municipal visita a su comunidad o colonia en los llamados “domingos de puertas abiertas”. La figura más conocida es la del Alcalde, mas no así los demás miembros del Ayuntamiento.

Tabla 3.7		
Conocimiento de las Autoridades Municipales		
Conocimiento de las Autoridades Municipales	Personas	Porcentaje
SI	81	81%
NO	19	19%

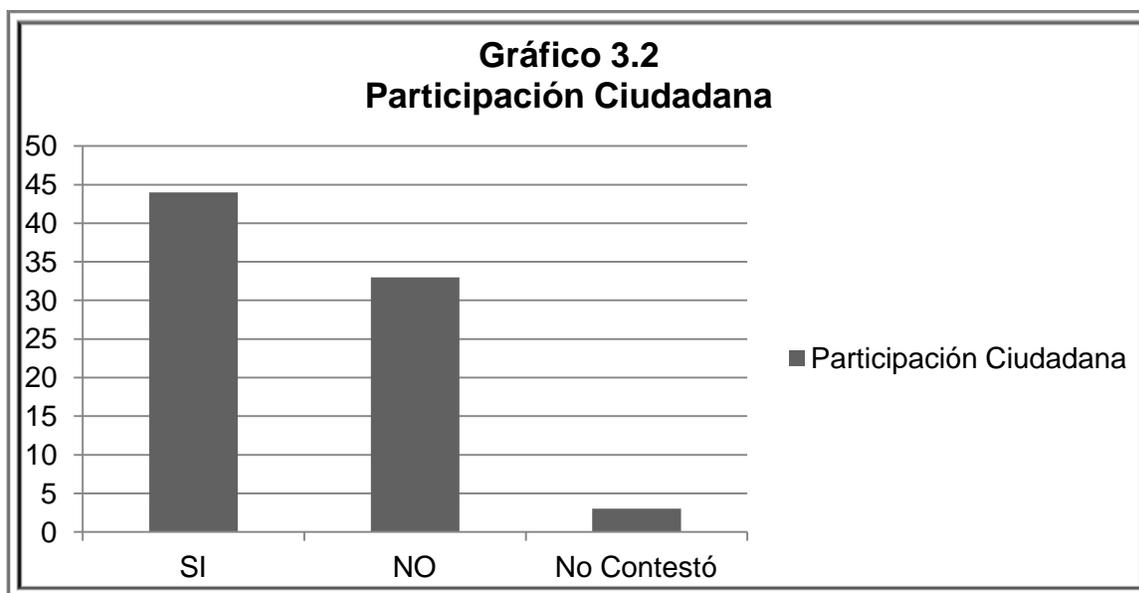


FUENTE: Entrevistas realizadas durante el trabajo de campo en octubre del 2009.

Participación Ciudadana

La población participa activamente en comités para organizar festividades en la iglesia de su colonia o comunidad, la gente que no participa en dichos eventos comenta que no lo realizan por las ocupaciones laborales, por ejemplo viven en una comunidad rural y trabajan en la cabecera municipal, y esto impide que pasen más tiempo con sus familias y sus vecinos; en resumen participa el que tiene tiempo y disposición.

Tabla 3.8 Participación Ciudadana		
Ha Participado en Actividades Comunales	Personas	Porcentaje
SI	44	44%
NO	33	33%
No Contestó	3	3%



FUENTE: Entrevistas realizadas durante el trabajo de campo en octubre del 2009.

De esta manera concluimos el capítulo tercero del presente trabajo de investigación, donde se explicó la metodología y panorama del *Proyecto de Desarrollo para el Municipio de Naranjos-Amatlán, Veracruz*, además de conocer las particularidades geográficas, históricas, sociales, económicas y poblaciones tanto del Estado de Veracruz, de la Región Huasteca y del municipio de Naranjos-Amatlán, en otras palabras, este capítulo muestra una monografía detallada del panorama municipal. Conociendo éstos aspectos básicos podemos dar paso al análisis cuantitativo del estado que guarda el desarrollo municipal.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL DESARROLLO MUNICIPAL DE NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ

“El subdesarrollo no es una etapa del desarrollo. Es su consecuencia. El subdesarrollo de América Latina proviene de desarrollo ajeno y continúa alimentándolo”.

Eduardo Galeano

El análisis de los contrastes existentes en el Municipio de Naranjos-Amatlán y las propuestas de acciones para elevar el nivel de vida de sus habitantes y la protección al ambiente, requieren de un diagnóstico que nos brinde la realidad imperante en el municipio. Conocer las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas que prevalecen en el municipio permiten ver la problemática existente.

Por lo anterior, se analizarán los siguientes aspectos determinantes para dicho diagnóstico:

- Identificar y jerarquizar los principales problemas que aquejan al municipio.
- Identificar las cualidades del municipio en donde se involucre la protección al ambiente y la satisfacción de demandas sociales.
- Determinar las actividades económicas de mayor potencial para desencadenar acciones que coadyuven a la generación de procesos y proyectos productivos.
- Analizar las instancias y los mecanismos de participación social.
- Identificar experiencias exitosas, alentando su institucionalización y potenciación a nivel municipal y regional.

Para dar respuesta y atender las necesidades de los habitantes de Naranjos-Amatlán es fundamental que:

- El H. Ayuntamiento de Naranjos-Amatlán y la sociedad organizada cuenten con una visión compartida de los problemas que afronta municipio y que coincidan en las soluciones posibles, es decir que la administración pública municipal sea efectivamente *el gobierno de la comunidad*;

- Se establezca e impulse una estrategia común de soluciones a la problemática existente;
- Se definan e instrumenten líneas de acción, programas y proyectos con una orientación integral;
- Se canalicen y aprovechen eficazmente los recursos, financieros, materiales y humanos para la instrumentación de acciones de trabajo; y
- Que se potencie e impulse una cultura ciudadana de respeto al entorno natural, que se fomenten los lazos ciudadanos y que se trabaje en pro del municipio y sus habitantes, para mejorar su condición de vida.

4.1 Indicadores de Desarrollo Social

4.1.1 Infraestructura Básica

4.1.1.1 Vivienda y Servicios Básicos

De acuerdo con la información del Censo de población y vivienda 2005, en el municipio existen 6,941 viviendas edificadas, con un promedio de 3.8 ocupantes por vivienda. El mayor número de viviendas son propias y fijas, construidas principalmente con cemento, tabique, ladrillo, madera y/o lámina, así como también se utilizan materiales propios de la región.

En lo que a servicios públicos se refiere, existen notables carencias tanto en el Municipio como en toda la región de Huasteca Veracruzana. Particularmente en Naranjos-Amatlán se presenta la siguiente situación:

Tabla 4.1					
Servicios Públicos Municipales					
Servicios Públicos	100%	75%	50%	25%	0%
Alumbrado Público		X			
Mantenimiento del Drenaje			X		
Recolección de Basura y Limpia Pública		X			
Seguridad Pública				X	
Pavimentación			X		
Mercados y Centrales de Abasto				X	

Rastros					X
Servicios de Parques y Jardines			X		
Monumentos y Fuentes					X

FUENTE: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Gobierno del estado de Veracruz, *Enciclopedia de los municipios de México. Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Naranjos Amatlán*, [en línea], México, e-local, Dirección URL: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclo_ver, [consulta: 15 de agosto de 2010].

En cuanto a las características de los servicios públicos por tipo de vivienda, encontramos los siguientes datos:

Comunidad	Porcentaje de Viviendas
Naranjos	3.02
Amatlán	71.52
Buenos Aires	100
Cervantes	35.58
Diego González	100
La Empalizada	98.08
Galeana	99.30
Monte Grande (El Águila)	15.91
Ocampo (Melchor Ocampo)	100
Totomoxtepec	100
La Verónica	100
Zaragoza	16.83
La Azteca	100
Escobal	14.81
Ojo de Brea	100
Rancho Nuevo	27.94
San Benito	100
Soledad Chiquita	95.83
El Ojital	100
Buena Vista	100
Ejido el Aguacate	100
El Llano (Ocampo)	100
Colonia el Trébol	61.58
Zapupe	100
El Sacrificio I	100
Nueva Esperanza	100
Rancho la Verónica	66.67
Kilómetro Noventa y Tres	100
Zanja Zapupe	100
Colonia Mariano Escobedo	22.22
La Ceiba	33.33
El Mangal	100
PROMEDIO MUNICIPAL	19

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *Población total, pobreza por ingresos, indicadores, índice y grado de rezago social, según localidad, 2005*, [en línea], México, CONEVAL, Dirección URL: <http://www.coneval.gob.mx/>, [consulta: 29 de marzo de 2009].

Como se puede apreciar en la tabla anterior, 18 comunidades no cuentan con agua potable en las viviendas de sus pobladores, es decir que el agua que consumen la obtienen de ríos, pozos u “ojos de agua”, que no garantiza la potabilidad de dicha agua. En Promedio el 81% de las viviendas del municipio cuenta con el servicio de agua potable, y un 19% no cuenta con dicho servicio.

Tabla 4.3	
Porcentaje de Viviendas Particulares Habitadas que No Disponen de Drenaje	
Comunidad	Porcentaje de Viviendas
Naranjos	3.02
Amatlán	77.13
Buenos Aires	100
Cervantes	48.47
Diego González	81.82
La Empalizada	94.23
Galeana	95.77
Monte Grande (El Águila)	81.82
Ocampo (Melchor Ocampo)	100
Totomoxtepec	94.12
La Verónica	100
Zaragoza	72.28
La Azteca	100
Escobal	96.30
Ojo de Brea	90.00
Rancho Nuevo	96.32
San Benito	100
Soledad Chiquita	100
El Ojital	100
Buena Vista	100
Ejido el Aguacate	95.00
El Llano (Ocampo)	100
Colonia el Trébol	40.53
Zapupe	100
El Sacrificio I	0.00
Nueva Esperanza	100
Rancho la Verónica	100
Kilómetro Noventa y Tres	33.33
Zanja Zapupe	100
Colonia Mariano Escobedo	22.22
La Ceiba	0.00
El Mangal	66.67
PROMEDIO MUNICIPAL	21

FUENTE: *Idem.*

Las viviendas del municipio se caracterizan, entre otras cosas, por no tener drenaje. Sólo algunas cuentan con fosas sépticas. El 79% de las viviendas del municipio cuenta con el servicio de drenaje, quedando así que el 21% de las viviendas del municipio no tienen dicho servicio.

Tabla 4.4	
Porcentaje de Viviendas Particulares Habitadas que No Disponen de Energía Eléctrica	
Comunidad	Porcentaje de Viviendas
Naranjos	2.47
Amatlán	9.36
Buenos Aires	18.18
Cervantes	11.04
Diego González	100
La Empalizada	46.15
Galeana	17.61
Monte Grande (El Águila)	6.82
Ocampo (Melchor Ocampo)	3.70
Totomoxtepec	5.88
La Verónica	10.53
Zaragoza	5.94
La Azteca	100
Escobal	7.41
Ojo de Brea	80.00
Rancho Nuevo	17.65
San Benito	17.65
Soledad Chiquita	8.33
El Ojital	100
Buena Vista	75.00
Ejido el Aguacate	0.00
El Llano (Ocampo)	12.50
Colonia el Trébol	16.32
Zapupe	100
El Sacrificio I	0.00
Nueva Esperanza	14.29
Rancho la Verónica	0.00
Kilómetro Noventa y Tres	0.00
Zanja Zapupe	100
Colonia Mariano Escobedo	0.00
La Ceiba	0.00
El Mangal	100
PROMEDIO MUNICIPAL	6

FUENTE: *Idem.*

Como puede apreciarse en la tabla, la mayor parte de las viviendas cuentan con instalaciones eléctricas, que representa el 94% de las viviendas habitadas en el municipio, sólo resta un 6% para cubrir a la totalidad de viviendas.

Imagen 4.1

Panorama de una calle en la Cabecera Municipal



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo.

Imagen 4.2

Casa perteneciente a la comunidad de Ocampo



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo.

Imagen 4.3

Letrina en la comunidad de Ocampo



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo.

4.1.1.2 Salud y Asistencia Social

El servicio médico en todo el municipio es proporcionado por 10 unidades médicas:

Hospital General de Petróleos Mexicanos.

Médica Naranjos.

Centro de Salud Urbano.

Hospital de la Comunidad.

IMSS.

ISSSTE.

Cruz Roja Mexicana.

MEXFAM.

Clínica Cristo Rey.

Clínica San José.

Las anteriores instituciones de salud, tanto las públicas como las privadas, conforman desde el 23 de enero del 2008 el Comité de Salud Municipal, e implementan acciones conjuntas, como es la fumigación masiva para prevenir el Dengue Clásico y Hemorrágico, que tanto afecta a la zona. Además este comité ha llevado a cabo jornadas de salud, donde atienden de manera gratuita a los

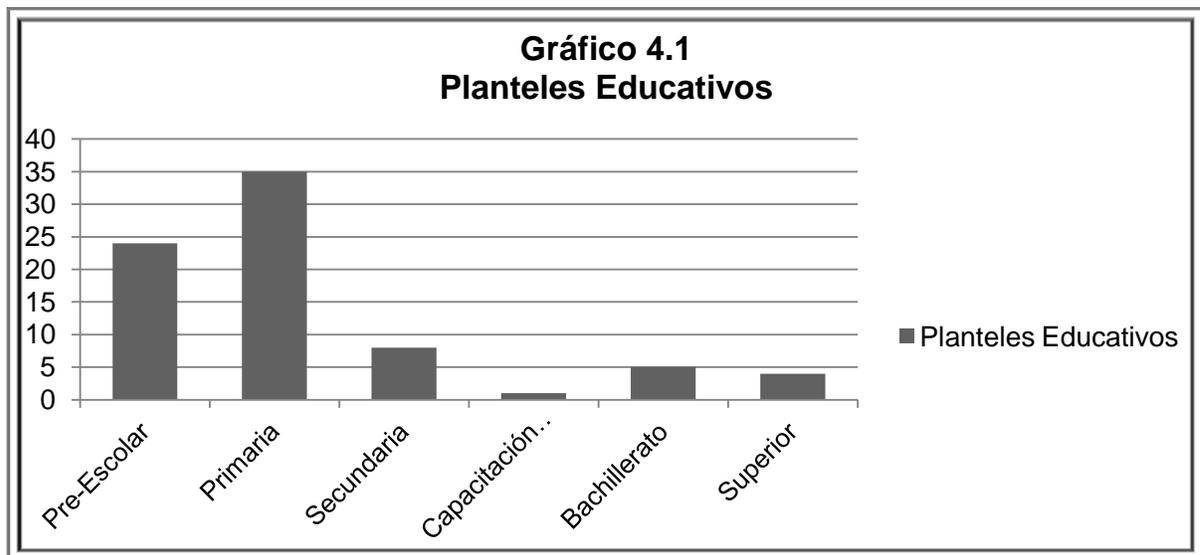
habitantes, en las siguientes áreas: Medicina General, Detección de Osteoporosis, Consulta Dental, Corte de Pelo y Potabilización del Agua.

En el caso de atención médica de especialidad es obligatorio el traslado de 80 a 100 kilómetros, ya que en la zona los hospitales de especialidades se encuentran en las ciudades de Tampico y Veracruz, siendo en ocasiones que los pacientes se deben desplazar a la ciudad de México, ya que en dichas ciudades no tienen la capacidad instalada para su debida atención.

Con respecto a las enfermedades de mayor incidencia en el municipio en orden de importancia se encuentran: 1) Enfermedades Respiratorias, 2) Enteritis Infecciosas, 3) Parasitosis, 4) Hipertensión, 5) Diabetes y 6) Carcinomas.

4.1.1.3 Educación, Ciencia y Tecnología

El Municipio cuenta con 78 planteles de educación. Para impartir la educación preescolar existen 24 planteles; educación especial 1 plantel; para la educación primaria 35 planteles; el nivel medio básico se imparte en 8 secundarias; el nivel medio superior cuenta con 5 planteles; capacitación técnica 1 plantel; y para el nivel superior hay 4 planteles, uno de ellos privado.



FUENTE: Información obtenida durante el trabajo de campo.

En el año 2008 se tuvo una matrícula de 8,362 alumnos en los 78 planteles educativos con los que cuenta el municipio para los diversos niveles escolares. Existe una amplia cobertura escolar para los niveles pre-escolar y primaria, pero si los jóvenes desean superarse tienen que desplazarse hacia otros poblados o ciudades, donde se destacan los siguientes:

- 1) Tecnológico en Cerro Azul con una distancia de 22 kilómetros,
- 2) Veterinaria y Agronomía en Tuxpan Ver a 77 kilómetros,
- 3) Medicina, Arquitectura, Leyes y Enfermería en la ciudad de Poza Rica a 152 Kilómetros,
- 4) La Unidad Universitaria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, en Tampico Tamaulipas, con todo tipo de carreras a 115 kilómetros.

Analfabetismo.

Derivado de la estadística siguiente (92% de Alfabetismo vs 8% Analfabetismo), se encuentra que el 46% de los habitantes mayores de 15 años cuentan con una educación básica incompleta. Considero que para el año 2010, los Objetivos de Desarrollo del Milenio debieran de haberse alcanzado, y no debiera de existir el analfabetismo.

Tabla 4.5 Analfabetismo		
Comunidad	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta	Porcentaje de población de 15 años y más con educación básica incompleta
Naranjos	5.33	38.96
Amatlán	14.19	66.36
Buenos Aires	13.79	56.90
Cervantes	12.65	57.64
Diego González	0	84.62
La Empalizada	18.18	73.94
Galeana	23.69	72.00

Monte Grande (El Águila)	20	74.75
Ocampo (Melchor Ocampo)	14.46	63.25
Totomoxtepec	8.51	74.47
La Verónica	23.81	88.10
Zaragoza	20.15	71.10
La Azteca	24.44	71.11
Escobal	20.93	80.23
Ojo de Brea	12.73	72.73
Rancho Nuevo	9.59	65.71
San Benito	11.76	70.59
Soledad Chiquita	28.79	69.23
El Ojital	12.07	86.21
Buena Vista	24.32	64.86
Ejido el Aguacate	26.42	81.13
El Llano (Ocampo)	18.42	68.42
Colonia el Trébol	7.64	42.53
Zapupe	11.11	66.67
El Sacrificio I	0	30
Nueva Esperanza	16.67	62.50
Rancho la Verónica	15.38	84.62
Kilómetro Noventa y Tres	12.50	87.50
Zanja Zapupe	36.00	68
Colonia Mariano Escobedo	4.35	47.83
La Ceiba	0	33.33
El Mangal	40	80
PROMEDIO MUNICIPAL	8	46

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Idem*.

Nivel Pre-Escolar

La educación preescolar en el municipio se imparte en 28 planteles, 64 profesores se encargan de la educación de 502 alumnos, dichos datos pertenecen al año 2008. La calidad en la infraestructura instalada es de bajo nivel, los niños no cuentan con los materiales que se requieren para este nivel, además en algunos planteles, principalmente los instalados en rancherías, no se cuenta con la salubridad necesaria para los niños menores de 6 años.

Tabla 4.6 Pre-Escolar (2008)	
Escuelas	24
Personal Docente	64
Alumnos Egresados	502

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por localidad (ITER)*, *Idem*.

Educación Especial.

En la zona, por diversas enfermedades contraídas (por ejemplo la poliomielitis), a causa de la desnutrición infantil y la falta de acceso a instituciones de salud, pero sobre todo a la pésima prevención, es que se dan enfermedades entre la población infantil, que les impide incluirse del todo en la educación pública, razón por la cual el municipio ha instalado una escuela que imparta educación especial, a la cual en el 2008 asistieron 18 alumnos.

Niveles Básico y Medio Básico

En este rubro se engloba a las primarias y secundarias que no cuentan con la infraestructura adecuada para albergar a los niños y jóvenes, además no se cuenta con el material e inmobiliario adecuado y suficiente para brindar una educación de calidad. Sin embargo, el 97 % de niños entre 6 y 14 años asisten a la escuela.

A nivel de educación primaria (básico) se cuenta con una capacidad de 35 planteles que albergan a un total de 3,774 alumnos, de los cuales egresaron 619.

Tabla 4.7 Nivel Básico –Primaria- (2008)	
Escuelas	35
Personal Docente	184
Alumnos Egresados	619

FUENTE: *Idem.*

Respecto a la educación secundaria (medio básico) se cuenta con 8 planteles, que albergan a 2,131 alumnos, de los cuales 542 egresaron en el año 2008.

Tabla 4.8 Nivel Medio Básico –Secundaria- (2008)	
Escuelas	8
Personal Docente	92
Alumnos Egresados	542

FUENTE: *Idem.*

Tabla 4.9 Porcentaje de Población de 6 a 14 años que No Asiste a la Escuela	
Comunidad	Porcentaje de Población
Naranjos	2.52
Amatlán	3.35
Buenos Aires	10.34
Cervantes	1.60
Diego González	0
La Empalizada	0
Galeana	3.21
Monte Grande (El Águila)	0
Ocampo (Melchor Ocampo)	9.26
Totomoxtepec	0
La Verónica	0
Zaragoza	2.11
La Azteca	5.88
Escobal	6.45
Ojo de Brea	0
Rancho Nuevo	5.10
San Benito	0
Soledad Chiquita	7.69
El Ojital	3.45
Buena Vista	0
Ejido el Aguacate	7.41
El Llano (Ocampo)	4
Colonia el Trébol	2.04
Zapupe	33.33

El Sacrificio I	0
Nueva Esperanza	0
Rancho la Verónica	0
Kilómetro Noventa y Tres	0
Zanja Zapupe	7.69
Colonia Mariano Escobedo	0
La Ceiba	0
El Mangal	0
PROMEDIO MUNICIPAL	3

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Idem*.

La mayoría de los jóvenes que cubren este rango de edad, complementan sus horas de escuela con el trabajo, algunos ayudan a la economía familiar trabajando medio tiempo, u otros colaboran con el trabajo en el campo y el hogar. En cuanto a la infraestructura, las escuelas en el municipio contrastan entre las que se localizan en suelo urbano y rural, es decir, en algunas comunidades urbanas, principalmente en la cabecera municipal existen salones construidos con concreto, loza, herrería y ventanas, mientras que en las rancherías, principalmente, los salones están construidos con madera, palma ó lámina de cartón.

Capacitación Técnica.

La población estudiantil del nivel medio superior cuenta con la opción del CBTIS No. 133, en donde se forman técnicos en computación y administración. Este centro educativo es una respuesta a las demandas de las nuevas generaciones, lamentablemente no tienen fuentes de trabajo para sus especialidades técnicas. En dicho centro estudian 256 alumnos que se especializan en labores técnicas.

Nivel Medio Superior

En el nivel medio superior se cuenta con una infraestructura de 5 planteles que brindan educación media superior, se tiene una población de 1,638 alumnos, que en el año 2008 graduó a 433.

Tabla 4.10	
Nivel Medio Superior (2008)	
Escuelas	5
Personal Docente	59
Alumnos Egresados	433

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por localidad (ITER), Idem.*

Nivel Superior

La población total de Naranjos es de 26,119 habitantes, 2,428 cuentan con estudios superiores y sólo 79 con estudios de posgrado, en otras palabras, el 9.29% de la población tiene una licenciatura y/o ingeniería, y sólo el 0.30% tiene un posgrado. A pesar de que el Municipio no cuenta con planteles donde se imparta un posgrado, el 0.30 % de la población cuenta con este nivel de educación, ya que por medios propios estudian una licenciatura o ingeniería, y continúan sus estudios en dichas universidades a donde se desplazaron. Cabe recordar que un plantel de nivel superior es de la iniciativa privada.

Al respecto encontré una disparidad entre los datos oficiales del INEGI para el año 2008, ellos manejan que el municipio cuenta con 3 planteles de educación superior, tal como se muestra en la tabla 4.11.

Tabla 4.11	
Nivel Superior (2008)	
Escuelas	3
Personal Docente	13
Alumnos Egresados	211

FUENTE: *Idem.*

Sin embargo, las cifras del primer informe de gobierno del Profesor Andrés Obando Torres (2008-2011), que abarca del 1° de enero al 31 de octubre del año 2008, se menciona que en el municipio existen 4 planteles que brindan servicios educativos a nivel superior, y que la matrícula de alumnos es de 545.

4.2 Indicadores Económicos

4.2.1 Sector Primario

El sector agropecuario (agricultura y ganadería) son las actividades más importantes en el municipio de Naranjos-Amatlán, tanto para la subsistencia de la población y fomento de la economía. Razón por la cual el Ayuntamiento ha instrumentado algunas acciones que pretenden impulsar al campo, garantizando la permanencia de los campesinos en él.

Una de las principales acciones ha sido la incorporación al Consejo Regional Forestal de la Sierra de Otontepec, el cual es conformado por 18 municipios que residen en la sierra y que se benefician de ella, además de la inclusión del municipio a la “Sociedad Cooperativa de la Vainilla Veracruzana” y el ingreso del municipio a la “Asociación de Silvicultores de la Sierra de Otontepec”. Existen también las siguientes organizaciones en el Municipio:

- 1) Sociedad Cooperativa “Productores El Aguacate” para Acuacultura.
- 2) Sociedad Cooperativa “El Escobal” para derivados lácteos.
- 3) Sociedad Cooperativa “Grupo Naranjos Maíz” para la producción de maíz.
- 4) Asociación de Citricultores del Municipio de Naranjos-Amatlán, para la producción de cítricos.

4.2.1.1 Agricultura

El municipio tiene una superficie total en hectáreas de 14,286.279, de las que se siembran 9,295.618, en 787 unidades de producción. De las 787 unidades de producción, 245 se dedican a la actividad forestal, y de esas, 15 se dedican a los productos relacionados de la madera. Los principales productos agrícolas que se cosechan por hectáreas son los siguientes:

1. Naranja: 256.50
2. Café: 2,605
3. Maíz: 1,054

4. Frijol: 120

5. Mango: 14

La agricultura no está modernizada, se utiliza el arado tirado por animales, machetes y hachas, así como un tractor que renta el Ayuntamiento para las labores campesinas.

Para el cuidado y tratamiento de las tierras cultivables se utilizan herbicidas, insecticidas y fertilizantes, pero al tener costos elevados para los campesinos no pueden aplicar este tipo de material a sus tierras, lo que trae como consecuencia bajos rendimientos de producción. Cabe señalar que la mayoría de los productos sembrados y cosechados no están destinados para el mercado, sino para el autoconsumo y la venta en el tianguis dominical del municipio, así que únicamente aplican el sulfato de amonio para el crecimiento de las plantas. En otras palabras, los productos en su mayoría son utilizados para el mercado local, el autoconsumo y para el alimento del ganado. Además no todos los productores se organizan para desarrollar y mejorar las actividades relacionadas con el campo, lo cual limita las oportunidades para exportar los productos, sólo existen las sociedades cooperativas mencionadas con antelación.

Naranjos-Amatlán al igual que toda la zona de la región Huasteca cuenta con excelentes condiciones climáticas para todo tipo de cultivos. De hecho los habitantes dicen “esta tierra es muy noble, todo proporciona”, y esto es debido a que en esta tierra se da todo aunque no se siembre, dicen que “nace sólo”. También reconoce la mayoría de habitantes y visitantes, la gran cantidad de mangos, aguacates y toronjas que se desperdician en las copas de los árboles, ya que los propietarios de los lotes donde están dichos árboles no se encargan de recoger el fruto para su consumo, es más no dejan que vecinos los corten, provocando que se desperdicien.

Entre tanta variedad de verduras, leguminosas y frutas que se siembran y cosechan en estas tierras, destacan las siguientes: Caña de azúcar, papaya, plátano, toronja, guayaba, limón, mandarina, calabaza, pipián, camotes, rábano, zanahoria, lechuga, zapote, aguacate, chiles, pastura y en general todo tipo de hortalizas.

No existe una producción generalizada de dichos productos porque la gente tiene desidia en su siembra y cosecha, el apoyo que reciben mediante el programa

“PROCAMPO” que instrumenta el gobierno federal no es utilizado para estos menesteres, es utilizado en la compra de alimentos. Cabe destacar que desde el inicio del reparto agrario en el municipio, la mayoría de los propietarios empezaron su venta, y con ese dinero migraron para otras ciudades, y los que se quedan a trabajar la tierra, no son campesinos de tiempo completo, se dedican a otras actividades, y para el trabajo de sus tierras contratan a jornaleros que reciben \$50 diarios (en promedio) por realizar trabajos como el chapoleo, levantar cercas y preparar la tierra.

La venta de la escasa producción de alimentos, se destina al mercado local, ya sea el tianguis dominical o el mercado municipal, lugar donde confluyen los productores de la zona, ya que Naranjos-Amatlán es el principal lugar de comercio de la zona. Allí, en el mercado o tianguis, los pequeños productores llevan a vender sus productos, no los venden directamente ellos, sino que los venden a los comerciantes establecidos quienes ganan la mayor parte del dinero por la comercialización, y los productores reciben poco dinero por la producción.

4.2.1.2 Ganadería (Pecuario)

La Ganadería la entenderemos en ésta investigación de manera más general, le llamaremos producción Pecuaria. Dicha producción incluye a los siguientes aspectos:

- Ganado Bovino (vacas)
- Ganado Porcino (cerdos)
- Avícola (pollos)
- Ganado Ovino (borregos)
- Caprino (cabras)
- Equino (caballos)

Imagen 4.4
Ganado Bovino



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo.

Imagen 4.5
Ganado Ovino



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo

El uso actual del suelo en este municipio se encuentra en su mayor parte dedicado a la ganadería como actividad principal, esta se desarrolla de tipo extensivo de forma tradicional. El desarrollo de Veracruz, y principalmente de la región Huasteca, se ha

orientado hacia la producción pecuaria. El municipio de Naranjos, especialmente, ha enfocado su economía campesina hacia la producción de diferentes tipos de ganado, donde sobresale el Bovino, Ovino y Porcino.

La actividad pecuaria se encuentra dedicada casi en su totalidad a la explotación de Bovinos, esta es de tipo extensivo y de tipo tradicional. La predominancia de razas es el ganado cebú cruzado con el suizo, con producciones de 2.5 litros por cabeza diarios con periodos de lactancia de 210 días, y becerros al destete de 150 a 180 kg.

Los ranchos cuentan con los siguientes parámetros productivos: cerca perimetral con pocas o ninguna división para pastoreo rotativo, marca a fuego, vacunación, desparasitación y pastos inducidos. La superficie dedicada a esta actividad es de aproximadamente 16,882 hectáreas. De acuerdo con los parámetros productivos el periodo interparto tiene una duración aproximada de 20 a 22 meses lo que sólo permite que el 50 % de las vacas estén en producción. En la región las vacas tienen una vida útil para la producción lechera de 10 a 12 años, los animales seleccionados inician su vida reproductiva de los 24 a 27 meses, en consecuencia su primer parto es aproximadamente a los tres años.

Imagen 4.6
Corral de Ovejas



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo.

Las hectáreas dedicadas para la alimentación del ganado en el año de 2008, se pueden ver en la siguiente tabla:

Tabla 4.12	
Hectáreas Dedicadas a la Alimentación del Ganado (2008)	
<i>Tipo de Pasto</i>	<i>Hectáreas</i>
Praderas Naturales	2,284
Guinea	4,083
Pangola	952
Estrella	6,213
Braquiarias	2,460
Zacate de Corte	260
TOTAL	16,252

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información obtenida de: H. Ayuntamiento de Naranjos Amatlán, Veracruz. Administración 2008-2010, *Plan municipal de desarrollo*, Op. Cit., p. 30.

Tabla 4.13	
Censo Ganadero (2008)	
<i>Tipo de Ganado</i>	<i>Número de Cabezas</i>
Bovino	11,084
Equino	513
Ovicaprino (borregos y cabras)	622
Porcino	580
Aves (traspatio)	200,000

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información obtenida de: H. Ayuntamiento de Naranjos Amatlán, Veracruz. Administración 2008-2010, *Plan municipal de desarrollo*, Ibidem, p. 31.

4.2.2 Sector Secundario

4.2.2.1 Industria

La única industria con la que cuenta el municipio es la Petrolera, que encaja con la minería por que se aborda el trabajo de extracción que comprende la perforación de pozos petroleros y de gas (también vinculado a la industria de la construcción), que representa el 10% de la actividad económica. No es propiamente una industria, más bien son almacenes de PEMEX, pero la zona se beneficia por dichos empleados. En anteriores años, Naranjos-Amatlán sirvió a la nación, puesto que de aquí se extraía petróleo y gas, en la actualidad ya no es así. Se puede decir en otras palabras, que en el municipio no hay industria.

4.2.3 Sector Terciario

Este sector está dedicado a proveer servicios a las áreas y actividades mencionadas con antelación, con un importante número de población económicamente activa en el rubro. En términos generales la infraestructura de servicios es la siguiente:

4.2.3.1 Comunicaciones y Transportes

El municipio cuenta con infraestructura de vías de comunicación conformada por 39.5 Km. de carretera. Las vías de comunicación hacia fuera del municipio, se encuentra representada por la carretera federal 180 la cual la comunica con los puertos de Tampico y Tuxpan con un kilometraje aproximado de 115 y 77 kilómetros aproximadamente. Además existe comunicación a través de carreteras estatales como son:

- Naranjos-Ixcatepec con 48 km.,
- Naranjos-Tamiahua 32 km. Aprox.(10 km. Pavimentados),
- Amatlán 5 km. Aprox., brecha de la huasteca 35 km. Aprox. (camino de terracería),
- Saladero 32 km. Aprox. (camino de terracería).

Los caminos que ha construido el municipio son:

- Galena 6 Km. Aprox.,
- Naranjos-Tancochín 22 km. Aprox.,
- Ojo de brea 4 km. Aprox.,
- Totomoxtepec 10 km. Aprox.

En temporadas de lluvias es difícil el acceso en los caminos de terracería, únicamente las calles del centro de Naranjos-Amatlán cuentan con pavimentación, no todas las calles de la cabecera tienen este servicio.

Concerniente a los medios de transporte Naranjos-Amatlán y sus comunidades cuentan con los siguientes servicios:

- Correo: Existen 7 oficinas de Correos de México en el municipio.
- Telégrafos: Existe una oficina de Telégrafos.

- Teléfonos: Tiene servicio telefónico por marcación automática en la cabecera y en 6 localidades
- Internet: El municipio cuenta con diversos locales con servicio de internet.
- Transporte terrestre: El transporte urbano al interior de la cabecera municipal es proporcionado por cuatro microbuses que recorren las colonias de la cabecera municipal. Para comunicarse con las comunidades al interior del municipio, existe el servicio de taxi (312 en el año de 2008), existe una línea de camiones de nombre “Camiones Serranos de Otontepec”, que brinda servicio de comunicación con los municipios aledaños. Las líneas de autobuses foráneos que comunican al municipio con las principales ciudades del estado son Autobuses de Oriente (ADO) y Estrella Blanca.

Imagen 4.8

Panorámica del Centro de Naranjos



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo.

Imagen 4.7
Calle de la Colonia “Las Delicias”



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo.

Como podemos vislumbrar, los contrastes son claros en el municipio, mientras que la cabecera municipal, y no todas sus calles sólo las del centro, cuentan con pavimentación, las colonias aledañas a la cabecera no tienen acceso a dicho servicio. No todos los ciudadanos tienen acceso a un buen camino para transportarse.

Imagen 4.9
Café Internet



FUENTE: Fotografía tomada durante el trabajo de campo.

Las telecomunicaciones se han ampliado en la cabecera municipal, donde es fácil detectar diversos establecimientos que cuentan con el servicio de internet, aunque no todas las comunidades cuentan con ese servicio de comunicación. Es de resaltar que el acceso a las tecnologías de las telecomunicaciones tienen un amplio y progresivo avance en un municipio con tantas desigualdades e inaccessos a servicios básicos.

4.2.3.2 Comercio

El comercio en este municipio representa la más importante fuente de ingresos, la ubicación de la cabecera municipal lo identifica como el centro comercial de 9 municipios aproximadamente, razón por la cual es un detonante de la economía regional y colabora con un aporte importante de empleos.

Alrededor de los años 1945- 1950, con el auge del Petróleo, se inició una tradición que perdura hasta nuestros días “La Plaza”, la falta de un mercado municipal y que el domingo se concentraban los ciudadanos en la zona centro dio origen a que se fomentara un comercio informal, este se realizaba cuando los campesinos venían a ofertar sus productos, no obstante la construcción del Mercado Municipal la tradición siguió presentándose y actualmente la plaza de Naranjos es una de las más importantes en la región.

No hay otro mercado en el municipio, sólo existe uno, y los domingos se hace una verdadera verbena popular, el colorido que llena las calles del centro de Naranjos nos muestra la gama de productos de la región, cabe destacar que no todos los comerciantes son oriundos del municipio, se trasladan hasta el municipio comerciantes de los pueblos, comunidades y municipios aledaños a Naranjos-Amatlán.

4.2.3.3 Infraestructura Turística y Banca Comercial

Existen en la cabecera Municipal un total de 6 hoteles los cuales ofertan un total de 126 cuartos de los cuales el 50 % tienen clima artificial, y sólo uno de ellos tiene

restaurante. El número de restaurantes en la cabecera municipal es de 13 y se ofrece servicio de comida regional y mariscos en su mayoría.

Los bancos que actualmente ofertan sus servicios en el Municipio son: BANCOMER, BANAMEX, HSBC, Santander, Banco Azteca, Compartamos Banco, y se encuentran funcionando cuatro casas de préstamo en la localidad.

4.3. Desarrollo Económico

4.3.1. Actividades productivas

De la muestra de cien habitantes (47 hombres y 53 mujeres) del municipio de Naranjos-Amatlán, el índice resultante arroja que las principales actividades productivas son las siguientes:

Las Tabla 4.14 Actividades Productivas		
<i>Actividad</i>	<i>N° de Personas</i>	<i>Porcentaje</i>
Comercio	19	19%
Empleados	19	19%
Tareas del Hogar	18	18%
Otro (no especificado)	12	12%
Tareas del Campo	8	8%
Docencia	4	4%
Servicio Público	1	1%

FUENTE: Entrevistas realizadas durante el trabajo de campo en octubre del 2009.

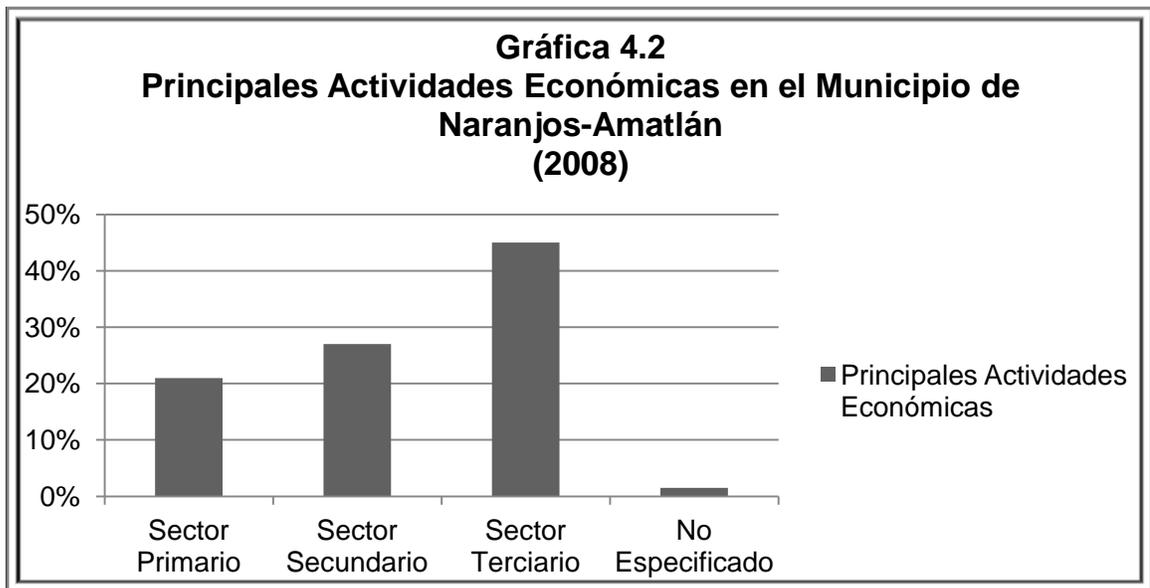
Como vemos, de una muestra de 100 habitantes la mayoría de ellos se dedican al comercio directamente (entendido como vendedores) y como empleados (al sector terciario, ya sea en locales comerciales, bancos y prestan de servicios en general). Un amplio porcentaje no especificado, es medible en los parámetros del sector de la construcción, que no es propiamente una actividad industrial, pero emplea a un amplio porcentaje de trabajadores dedicados a la construcción (albañilería), puesto que las plazas de PEMEX en el municipio se han reducido en la última década. En el sector primario es el más abandonado, cuando de allí es donde emerge la riqueza de la comunidad.

Las cifras proporcionadas por el H. Ayuntamiento de Naranjos-Amatlán arrojan lo siguiente:

Tabla 4.15 Principales Actividades Económicas en el Municipio de Naranjos-Amatlán (2008)	
Sector Primario (Agricultura y Ganadería).	21%
Sector Secundario (Construcción y actividades derivadas del Petróleo).	27%
Sector Terciario (Comercio, transporte y comunicaciones, servicios financieros, turismo, administración pública, servicios profesionales).	45%
No especificado	1.49%

FUENTE: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Gobierno del estado de Veracruz, *Idem*.

Nuestra muestra de 100 habitantes arroja resultados semejantes y/o cercanos a las estadísticas oficiales del municipio, puesto que se nota la tendencia hacia las actividades del sector terciario, en primer lugar, después de sector secundario y al final el sector primario, que en la siguiente gráfica se ilustra de mejor manera.



FUENTE: Elaboración propia con datos oficiales del H. Ayuntamiento de Naranjos-Amatlán.

4.3.2 Principales Ocupaciones

La tendencia poblacional se ha conservado igual para los años posteriores, de hecho del año 2000 al año 2010 (datos preliminares publicados el viernes 19 de noviembre de 2010) se mantienen las tendencias de crecimiento poblacional y de ocupación, principalmente en el municipio existe una menor tasa de natalidad y una reducción en la migración.

Para el año 2000 se registraron estos datos: los trabajos menos remunerados son los más empleados, por ejemplo el trabajo agropecuario y artesanal-obrero; el comercio deja ver su tendencia primordial en el municipio, alrededor de 1300 personas son empleadas en dicha área.

Tabla 4.16	
Principales Ocupaciones en el Municipio de Naranjos-Amatlán (2000)	
Ocupación Laboral	Población Ocupada
Profesionistas	258
Técnicos	239
Trabajadores de la Educación	652
Trabajadores del Arte	24
Funcionarios y Directivos	164
Trabajadores Agropecuarios	1281
Inspectores y Supervisores en la Industria	76
Artesanos y Obreros	1494
Operadores de Maquinaria Fija	149
Ayudantes, peones y similares	407
Operadores de Transporte	456
Jefes y supervisores administrativos	145
Oficinistas	536
Comerciantes y dependientes	1239
Trabajadores ambulantes	197
Trabajadores en servicios personales	462
Trabajadores domésticos	611
Trabajadores en protección y vigilancia	174
No especificado	190
TOTAL	8754

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo general de población y vivienda 2000*, [en línea], México, INEGI, Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=16852&s=est>, [consulta: 28 de noviembre de 2010].

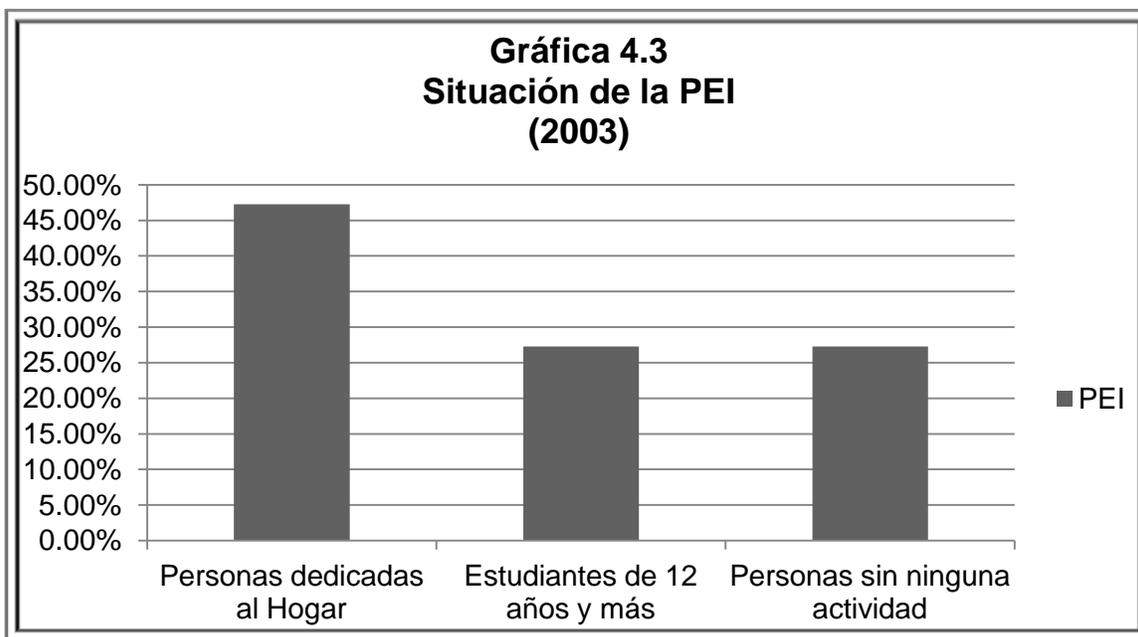
4.3.3 Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI).

Para el año 2003, en el municipio la Población Económicamente Activa (PEA) es de 8,839 personas, menor que la Población Económicamente Inactiva (PEI) que es de 10,572 personas. La PEA concentra a una mayor cantidad de hombres (6,055), que de mujeres (2,784).

Tabla 4.17				
Condición de actividad económica de la población de 12 años y más en el municipio de Naranjos-Amatlán				
Sexo	Población Económicamente Activa (PEA)			Población Económicamente Inactiva (PEI)
	Ocupada	Desocupada	PEA	
Hombres	5,983	72	6,055	2,866
Mujeres	2,771	13	2,784	7,706
TOTAL	8,754	85	8,839	10,572

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información obtenida de: Secretaría de Finanzas y Planeación; Gobierno del estado de Veracruz, *Anuario estadístico del estado de Veracruz 2003*, [en línea], 1191 pp., Xalapa, SEFIPLAN, Dirección URL: <http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/GOBVERSFP/SFPPORTLET/SFPPORTLETSDIFUSION/ANUARIO/ANUARIO%20DOCTO%20COMPLETO%202003.PDF>, [consulta: 28 de noviembre de 2010], p. 698.

La razón por la que la PEI tenga un mayor peso en comparación que la PEA se debe a las siguientes causas: las personas dedicadas al hogar son 10, 572 personas (47.27%), siguiéndole los estudiantes de 12 años y más que son 2, 882 (27.26%), lo preocupante de la condición de inactivos es que existe un gran porcentaje de PEI sin ningún tipo de actividad y son aproximadamente 2, 481 personas (27.26%).

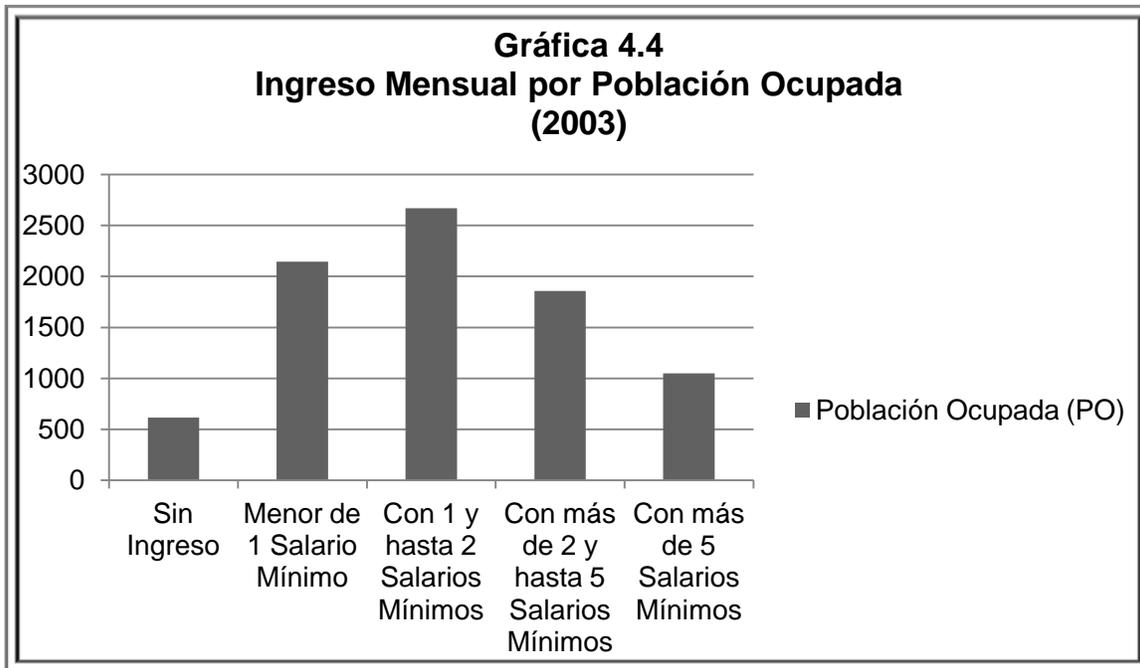


FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo general de población y vivienda 2000*, *Idem*.

4.3.4 Ingreso

El total de Población Ocupada (PO) en el año 2003 fue de 8,754 personas, de aquí se derivan los remanentes que se dividen de acuerdo al ingreso promedio que reciben al mes. La PO que no recibe ingreso es de 614 personas; la PO que recibe al mes menos de 1 salario mínimo es 2,144; la PO que percibe de 1 hasta 2 salarios mínimos es de 2,669; la PO que recibe más de 2 y hasta 5 salarios mínimos son 1,856 personas; y la PO que recibe mensualmente más de 5 salarios mínimos son 1,048.

El 61.99 % de la PO del municipio recibe aproximadamente entre \$0.00 y \$2,680.71 pesos al mes, la situación se torna aún más delicada ya que con la cantidad mencionada una persona se hace cargo de 4 personas, 3 dependientes y de ella misma.



FUENTE: Secretaría de Finanzas y Planeación; Gobierno del estado de Veracruz, *Op. Cit.*, p. 727.

Como podemos vislumbrar de los datos anteriores, existe una amplia dependencia de la Población Económicamente Inactiva (PEI) de la Población Económicamente Activa (PEA), además los salarios más bajos (1 y 2 Salarios Mínimos en promedio) los obtienen más personas, que destinan su bajo ingreso mensual para mantener a 4 personas (incluida la misma que mantiene).

Este panorama nos brinda la oportunidad de ver que el Desarrollo que guarda el municipio de Naranjos-Amatlán es muy bajo, no se han alcanzado índices de desarrollo básico, se ha favorecido la urbanización y la producción agropecuaria, antes que lo rural y el sector agrícola que eleve los índices de alimentación, además se ubica una educación técnica e industrial, cuando el sector productivo más dinámico es el comercial, y el industrial está muy rezagado. Estas incongruencias serán analizadas más detalladamente en el siguiente capítulo de manera más cualitativa que cuantitativa.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS CUALITATIVO DEL DESARROLLO MUNICIPAL EN NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ

“Entre los índices de desarrollo figuran el trigo y el maíz: el comer pan de trigo es uno de los signos de que se está más allá de la línea que separa a los subdesarrollados de los desarrollados, en tanto que comer tortilla de maíz señala que se está más acá”.

Octavio Paz

Después de haber enunciado cuantitativamente el estado que guarda el desarrollo municipal de Naranjos-Amatlán, damos paso al análisis cualitativo y posteriormente se plantearan las complejidades en torno al futuro del municipio. En términos generales, el análisis cualitativo se desagrega en los siguientes apartados:

- Distinción de las principales problemáticas en los ámbitos: político, social y económico.
- Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) por ámbito (político, social y económico), por sector (público y social), por servicios públicos y por actividad económica (primaria, secundaria y terciaria).
- Desarrollo de Escenarios, con proyección al año 2040 (a 30 años). Se analizará por ámbito, sector, servicios públicos y actividad económica.

El Plan, en sí mismo, no garantiza la inmediata solución de los problemas ni la satisfacción de anhelos de la población. En sí mismo el Plan ofrece una propuesta integral e incluyente desde una perspectiva política, económica y social. Busca convertirse en el hilo conductor del quehacer gubernativo y de la participación social organizada para promover las potencialidades del municipio.

Ahora bien, como ya se señaló, existe un numerosa y preocupante problemática económica, social y política en el municipio de Naranjos-Amatlán, que se fue detectando a los largo de jornadas de investigación en campo y mediante la recolección de información de diversas fuentes de consulta. Es así que, al tener un

panorama general de esta problemática, la podemos clasificar en los rubros político, económico y social, que enlistan a continuación.

Principales Problemas en el Ámbito Político.

-  Falta de comunicación entre gobernantes y gobernados.
-  Carencia de una cultura política de organización permanente.
-  Nula inclusión ciudadana en la tarea de gobierno.
-  Falta de credibilidad y de confianza por parte de la ciudadanía hacia las autoridades y funcionarios municipales.
-  Señalamientos de centralización del poder político y de las decisiones, verificándose con el excesivo centralismo en la cabecera municipal.
-  Ausencia de proyectos de integración (política y económica) de la cabecera municipal con las comunidades.
-  Incumplimiento por parte de las autoridades municipales en materia normativa.
-  Deficiencias e insuficiencias en la cobertura y calidad de los servicios públicos.
-  Falta de mecanismos efectivos que garanticen el cumplimiento de metas en el plan de desarrollo municipal 2008-2010.
-  Creciente dependencia de la sociedad respecto de las acciones de gobierno.
-  Existencia de denuncias de inconformidad respecto de la gestión gubernamental por su actuación clientelar y selectiva, también en desvíos de recursos financieros e incumplimiento en objetivos para el desarrollo municipal.

Principales problemas en el Ámbito Económico.

-  Desaprovechamiento o no utilización de la capacidad productiva por falta de recursos financieros, de apoyo técnico y de capacitación para un mejor uso y aprovechamiento.
-  Ausencia en la organización y participación social en proyectos productivos.

- ❏ Falta de capacitación a sectores productivos para mejorar e incrementar su producción y para tener más y mejores canales de comercialización.
- ❏ Carencia de certidumbre en la tenencia de la tierra.
- ❏ Falta de infraestructura básica.
- ❏ Existencia de un presupuesto municipal limitado y carencia de proyectos de promoción del desarrollo local.
- ❏ Encajonamiento del desarrollo agrícola únicamente para la producción agropecuaria, no para el abasto de alimentos.
- ❏ Apoyo para el desarrollo económico únicamente para el fomento comercial, no para el fomento productivo.
- ❏ El municipio se desarrolló económicamente con la actividad petrolera, situación que se ve afectada por el cierre de plazas en el municipio, trayendo esto una baja en la actividad comercial.

Principales problemas en el Ámbito Social.

- ❏ Existencia de un grave rezago cultural por falta de organización institucional y social que preserve los valores, las costumbres y las tradiciones, y carencia de opciones de superación educativa y profesional.
- ❏ Presencia de analfabetismo y bajo nivel escolar en la población.
- ❏ Existencia de graves y preocupantes índices de marginación social y económica en las comunidades, rancherías y congregaciones del municipio.
- ❏ Nula prevención en materia sanitaria lo que se traduce en la generación de enfermedades.
- ❏ Deterioro progresivo e irracional del medio ambiente (ecosistema).
- ❏ Falta e insuficiencia de cobertura de los servicios de salud.
- ❏ Falta de confianza y credibilidad entre la población para unirse y apoyarse en proyectos de beneficio común.
- ❏ Falta de participación ciudadana en proyectos de desarrollo para el beneficio colectivo.
- ❏ Migración de la población en busca de mejores oportunidades de vida.

Existencia de problemas de drogadicción y alcoholismo entre la población joven y adulta.

Existencia de altos índices de discriminación hacia la mujer.

Este es el panorama que resume los principales problemas existentes en el municipio de Naranjos-Amatlán. Con esto se da paso al análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que no sólo destaca las limitantes existentes sino que además expresa las posibilidades de desarrollo desde una perspectiva integral.

El análisis FODA nos muestra cuatro escenarios posibles:

- *Fortalezas.*- señalan las capacidades en que podría detonarse dicho desarrollo;
- *Debilidades.*- plantea los retos y obstáculos que frenan o impiden el desarrollo de este municipio;
- *Oportunidades.*- abren un abanico de opciones de desarrollo;
- *Amenazas.*- expresan los riesgos a que se enfrentan las oportunidades, al ser llevadas a la práctica.

El análisis FODA para el municipio de Naranjos-Amatlán comprende los aspectos económicos, sociales, políticos, de servicios públicos y un estudio de caso de la comunidad Melchor Ocampo. Estos rubros son la base de las propuestas y proyectos de desarrollo que se plantean en el capítulo seis de la presente tesis. Cabe recalcar que la temática es más amplia; sin embargo, estos aspectos actúan como vértices de enlace entre problemática y propuestas de solución. Esquemáticamente se pueden ver en con la siguiente figura:

Ámbito Económico

- Primario (Agricultura, Pesca y producción Pecuaria).
- Secundario (Industria).
- Terciario (Comercio y Turismo).

Ámbito Social

- Educación.
- Salud.
- Vivienda.
- Medio Ambiente.

Ámbito Político

- Administración Pública.
- Participación Ciudadana.

Servicios Públicos

- Agua Potable.
- Alcantarillado.
- Alumbrado Público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines.
- Seguridad Pública.

Comunidad Melchor Ocampo

- Estudio de Caso.

5.1 Análisis FODA Ámbito Económico.

5.1.1 Sector Primario

Tabla 5.1 Agricultura	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Terreno fértil para la siembra. • Hectáreas disponibles para la cosecha de diversos productos agrícolas. • Alta demanda en el mercado de productos propios de la región (cítricos principalmente). • Conocimiento de la siembra y cosecha de alimentos básicos en la Milpa. • No se tiene un alto índice de uso de suelo urbano. • No se han introducido técnicas depredadoras del ambiente. • No se ha industrializado la producción de alimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar autosuficiencia alimentaria para el municipio, ante el clima de crisis mundial. • Incentivar a los productores locales para generar redes regionales de productores. • Creación de cooperativas agrícolas para el beneficio de los productores y consumidores locales. • Generación de centrales de abasto con alimentos producidos en la región. • Generación de productos orgánicos que no ponen en riesgo el medio ambiente. • Creación de un banco de semillas para garantizar la permanencia de las especies nativas. • Del equipamiento de biodigestores, en lugar del alcantarillado, se podrá obtener composta para uso agrícola. • Creación de una universidad o escuela especializada en materia agrícola.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Utilización de amplias hectáreas para la producción ganadera. • Alta especialización del municipio en materia ganadera (y la región) que desincentiva la producción de alimentos básicos. • Escasez de agua para la siembra, puesto que no hay canales destinados a dicho fin. • Contaminación del río Tancochín que abastece a las rancherías y comunidades del municipio. • Amplia migración del campo a las ciudades. • Bajo número de personas dedicadas a actividades agrícolas. • No hay educación especializada en materia agrícola. • Renuencia de las nuevas generaciones a trabajar en el campo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo económico actual que inhibe la producción de alimentos de manera local. • Adopción de tratados internacionales a nivel nacional que no permiten el comercio justo. • Deforestación y contaminación de los ríos y mantos acuíferos. • Se empieza a notar la desertificación en el municipio (5% del terreno). • Cambio climático manifestado en permanencia de plagas y desastres naturales (huracanes principalmente). • Programas a nivel estatal y federal que no tienen un impacto positivo en materia agrícola. • Implantación de empresas transnacionales que impiden la justa competencia de productos nacionales. • Producción de alimentos transgénicos.

Tabla 5.2 Pesca	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • En el río Tancochín y en el río Laja (que desembocan en el Golfo de México) aún se pueden ver especies de peces como la sierra. • Se cuenta con 5 ríos el municipio. • La población aledaña a los ríos aún se alimentan de ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limpieza profunda de los ríos para reconstruir el ecosistema. • Reactivación del ecosistema a partir de la re-introducción de especies nativas a los ríos. • Diversificar la alimentación de los habitantes del municipio. • Creación de cooperativas pesqueras para incentivar la oferta y demanda en el municipio y la región.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación de los ríos, principalmente del Tancochín que atraviesa al municipio. • Conexión del drenaje de la zona urbana al río Tancochín. • Extinción de especies nativas. • Falta conciencia comunal en materia pesquera. 	<ul style="list-style-type: none"> • La creciente contaminación de los ríos. • La amenaza global del cambio climático que genera sequías. • La falta de coordinación con el resto de la cuenca para evitar la contaminación del río y del ecosistema en general. • La inacción gubernamental en esta materia que pasa inadvertida por las autoridades municipales.
Tabla 5.3 Producción Pecuaria	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Conciencia entre los pobladores de ser tener un sector pecuario (principalmente ganadero) fuerte. • Apoyo gubernamental decidido en este rubro. • Amplias hectáreas destinadas a la alimentación y cuidado del ganado. • Productor a gran escala de ganado. • No se ha industrializado la producción ganadera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de conciencia comunitaria para diversificar las especies de ganado en el municipio. • Enfocar la atención hacia los animales considerados de <i>traspatio</i> como son las gallinas, pollos y guajolotes. • En coordinación con productores, generar cooperativas ganaderas para fortalecer el mercado local. • Creación de un rastro municipal.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • No hay diversificación de las diferentes especies que integran la producción pecuaria. • Apoyo gubernamental directo a los grandes productores de ganado. • Abandono de las diversas actividades derivadas del ganado, por ejemplo la leche. • Una pequeña porción de gente es dueña de las cabezas de ganado (bovino, porcino y ovino) por el alto costo que requiere la manutención de los animales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se favorece a las grandes transnacionales instaladas en el estado de Veracruz para abastecer el mercado interno. • Adopción de técnicas de <i>engorda</i> de ganado mediante modificación genética. • Especialización ganadera únicamente con ganado Bovino, sin recurrir a la diversificación.

5.1.1 Sector Secundario

Tabla 5.4 Industria	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Existe una institución educativa especializada en carreras técnico-industriales. • No se contamina el territorio con fuertes dosis de gases de efecto invernadero. • Al no contar con una industria se puede desarrollar industria aplicada, que no sea de gran escala y si cumpla con las demandas de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • La contracción mundial en el sector industrial lleva a pensar en el desarrollo de una industria local, simple y amigable con el medio ambiente. • El cambio (desastre) climático actual limita, pero a la vez favorece la creación de industrias limpias. • Creación de organizaciones ciudadanas que se vinculen para favorecer la creación de tecnología simple y adecuada las necesidades comunales.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Nulidad de acciones por parte de inversionistas privados de la región para asentar industrias en el municipio. • La industria petrolera asentada en el municipio es sumamente contaminante. • No existe capacidad instalada para albergar a un parque industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> • México no es un país industrializado. • La especialización de regiones no cuenta con que la región huasteca sea industrializada. • La dinámica económica global reduce las posibilidades de creación de industrias en la zona.

5.1.2 Sector Terciario

Tabla 5.5 Comercio	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación estratégica de la región. • Larga tradición comercial de los pobladores del municipio. • Gran variedad de productores comercializan en el tianguis dominical. • El mercado municipal es el principal mercado en los municipios aledaños. • Se afianza la comercialización de productos regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convertirse el municipio en un gran centro de comercio regional. • Al diversificarse la producción en materia agrícola, industrial (tecnología aplicada) y de servicios, ser fuente innata de empleos. • Bajo la ideología del comercio justo, evitar la intermediación entre el productor y el consumidor. • Generación de organizaciones para proteger el sector.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Sobre especialización de la actividad comercial por parte de los pobladores del municipio. • Poca salubridad y mitigación de plagas en el mercado municipal. • No está debidamente regulado el comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de mercancías extranjeras. • Mala competitividad en el mercado nacional de los productos regionales. • Entrada de empresas comercializadoras transnacionales como Wal-Mart, que destruye el mercado local. • Acaparamiento de la comercialización por

<ul style="list-style-type: none"> • El municipio no recauda impuestos por dicha actividad. • Estancamiento en la actividad comercial. 	monopolios.
Tabla 5.6 Turismo	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Conservación de fiestas y tradiciones. • Existencia de ruinas arqueológicas. • Festividades artísticas y culturales a lo largo del año. • Amplias zonas selváticas aptas para el turismo ecológico. • Existencia de una oficina municipal encargada del ramo. • Hoteles que albergan a los visitantes. • Vías de comunicación estatales que agilizan la comunicación con otras ciudades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Explotar la ubicación estratégica del municipio. • La inclusión del municipio al Programa de Pueblos Mágicos Impulsado por la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal (SECTUR). • Generación de un plan regional para incentivar el turismo. • Promover y fomentar la celebración de convenios de difusión del potencial turístico del municipio. • Proteger el ambiente para atraer visitantes al municipio.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • La escasa oferta hotelera. • Falta de organización y difusión de actividades turísticas. • Abandono de las principales atracciones turísticas. • El avance en la desertificación y contaminación del ambiente que resta oportunidades al turismo ecológico. • Abandono en la imagen urbana y rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • La creciente inseguridad en la región que amenaza con restar gobernabilidad a las instituciones públicas y rebasar todo esfuerzo de desarrollo de la región. • La degradación creciente de los recursos naturales que amenaza con destruir el territorio y restarle todo atractivo turístico. • Insuficiencia de recursos para impulsar el sector.

5.2 Análisis FODA Ámbito Social.

5.2.1 Educación

Tabla 5.7 Educación	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura suficiente para atender a educandos en el nivel básico. • Apoyo decidido del gobierno estatal y municipal en materia educativa. • Capacidad docente para atender la demanda estudiantil. • Apoyos (becas) del gobierno federal y estatal para la continuación de estudios de los alumnos de las escuelas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante un mayor y mejor formación educativa los jóvenes pueden acceder a mejores oportunidades en su vida. • La posibilidad de hacer compatible el modelo educativo con las necesidades del municipio. • La posibilidad de disminuir los niveles de marginación y exclusión social a partir de una mejor preparación. • Fomentar una educación ambiental.

	<ul style="list-style-type: none"> • La oportunidad de promover una cultura de la inventiva y la creatividad que multiplique las opciones de desarrollo. • El impulso y fomento desde la escuela de proyectos productivos que fomenten el desarrollo y el autosustento. • Impulsar la participación comunitaria corresponsable y comprometida en proyectos educativos. • Generación de planteles educativos y carreras especializadas en materia agrícola. • Generación de planteles educativos orientados a la tecnología a la medida de las necesidades del municipio.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Profesores que no se comprometen con el aprendizaje de los niños y jóvenes. • No existe una amplia cobertura a nivel medio superior y superior. • La alta deserción de los niños y jóvenes debido a la pobreza. • La falta de un mecanismo que dé transparencia y haga creíble el proceso de asignación de becas académicas. • En algunos casos, los educandos enfrentan dificultades para trasladarse o transportarse a los centros educativos, por falta de vías de comunicación, de servicio público de transporte o de recursos económicos para costear el pasaje hacia los centros educativos. • Existencia de problemas relacionados al alcoholismo y drogadicción en los jóvenes de los niveles secundaria y preparatoria. • No hay participación y organización ciudadana para contribuir a mejorar la infraestructura educativa, o para vigilar los procesos de aprendizaje. • Planteles educativos de los niveles medio superior y superior enfocados al sector industrial cuando el municipio no existe dicho sector. 	<ul style="list-style-type: none"> • El centralismo que ejerce el gobierno federal en materia educativa. • La falta de cobertura en materia de becas para la continuación de los estudios a todos los niños y jóvenes estudiantes del municipio. • La política educativa nacional no responde a las demandas del municipio. • Contenidos temáticos de la educación alejados de la realidad municipal. • El incremento de la pobreza que margina a los niños y jóvenes de la educación. • Incremento de los vicios y deficiencias en la prestación de servicios, que resultan de baja calidad. • Planta docente sin vocación ni compromiso de servicio a la sociedad y a la localidad en la que se desempeñan.

5.2.2 Salud

Tabla 5.8 Salud	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Costumbre y tradición de los habitantes del municipio que recurren a la medicina tradicional o alternativa por la escasez de servicios médicos. • Existe disposición de los distintos prestadores de servicios para conjuntar esfuerzos y orientar a la población en materia de salud, primeros auxilios y alimentación sana. • Existencia de un comité de salud municipal integrado por los prestadores de servicios médicos en el municipio. • Los padecimientos más recurrentes entre la población son enfermedades que pueden ser prevenidas, controladas y atendidas sin mayores complicaciones ni requerimientos excesivos. • Alimentos producidos localmente que evitan la multiplicidad de enfermedades derivados de la mala alimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> • La posibilidad de conjuntar esfuerzos con el sector educativo para crear y promover un programa de salud pública. • Diseñar y aplicar proyectos de salud preventiva según las características de cada comunidad. • Aprovechar el conocimiento en medicina herbolaria para la cura de enfermedades. • Concretar proyectos para la prestación de servicios médicos de especialidad en la región. • Mejorar las condiciones de salubridad en diferentes sectores sociales y en los servicios públicos brindados por el municipio. • Protección del medio ambiente para evitar enfermedades relacionadas a la contaminación. • De manera integral, evitar la urbanización, que trae consigo enfermedades cardiovasculares y la obesidad por mencionar algunos. • Vinculación de la medicina alópata y tradicional, con la introducción de huertos de plantas medicinales.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • La Cultura de la Salud y la prevención es incipiente entre la población y autoridades municipales. • Falta de un programa integral de salud pública municipal. • La indisposición de algunos prestadores para impulsar y fortalecer la salud pública preventiva. • La falta de cobertura municipal en la materia. • Las instalaciones de salud no satisfacen la demanda. • El personal encargado de la materia no es suficiente ante el número de pobladores. • La población derechohabiente es mínima. • No existen instalaciones médicas cercanas para atender especializadas, ni en el municipio, la región y las principales 	<ul style="list-style-type: none"> • Intromisión de alimentos procesados que invariablemente dañan a la salud. • El avance en la urbanización del municipio. • El avance en la contaminación ambiental. • La falta de atención en la prestación de servicios públicos eficientes y salubres. • La no prevención de las enfermedades en la política de salud federal y estatal. • Instalación de una planta procesadora de residuos sólidos en el municipio. • Crecimiento de la desnutrición entre la población infantil. • Aumento en los índices poblacionales.

<p>ciudades cercanas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La conexión del drenaje municipal a los ríos. • Sistema de recolección y disposición final de residuos sólidos inexistente. 	
--	--

5.2.3 Vivienda

Tabla 5.9 Vivienda	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura general de energía eléctrica en el municipio. • Las calles de la cabecera municipal se encuentran conectadas al drenaje. • El territorio del municipio ofrece abundantes recursos para la construcción de viviendas, como son tierra, piedra, arena, bambú, madera, entre otros, que son utilizados de maneras directas o procesadas (en tabique, adobe, etc.). • La mayoría de las personas cuenta con un predio propio en cual construir su vivienda. • Un amplio sector de la población se emplea actualmente en actividades propias o derivadas de la construcción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las viviendas es considerado como un aspecto nodal del desarrollo social y económico de los habitantes de un municipio. • Crear, a partir del ordenamiento territorial, una imagen que de identidad al municipio. • Impulsar la dotación de servicios públicos para todas comunidades del municipio, promoviendo un uso adecuado y racional de los recursos naturales. • Impulsar proyectos de construcción de viviendas con tecnología alternativa, lo que significaría bajos costos y una mayor posibilidad para los habitantes de adquirir y construir vivienda más adecuada.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Un gran porcentaje de las viviendas están construidas con materiales perecederos y de poca vida útil, situación que se agrava con eventos climáticos como ciclones o huracanes. • La carencia de servicios públicos básicos como drenaje, alcantarillado y agua potable, se traduce en la generación de condiciones insalubres y en la multiplicación de enfermedades. • La convivencia con animales domésticos y de traspatio incrementa las posibilidades de enfermedades. • Los bajos ingresos limitan a las personas para mejorar sus construcciones. • Ausencia de un programa de desarrollo urbano. • Debido al deterioro en las carreras y caminos rurales, el traslado de materiales de construcción se hace difícil provocando el encarecimiento del precio 	<ul style="list-style-type: none"> • Huracanes y ciclones son una amenaza constante ya que producen inundaciones en las viviendas, dañando su estructura y la infraestructura pública. • Indiferencia, falta de interés y apoyo por parte de las diversas instancias encargadas de promover la vivienda. • Falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra que imposibilita el apoyo financiero para el otorgamiento de créditos para adquisición, ampliación, modificación o mejora de la vivienda. • Poco interés del turismo por visitar el municipio debido al mal aspecto visual, el estado precario y deteriorado de las viviendas, así como la falta de servicios públicos.

de dichos materiales.	
-----------------------	--

5.2.4 Medio Ambiente

Tabla 5.10 Medio Ambiente	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Sólo el 5% del territorio municipal es urbano. • Alrededor del 20% del territorio es selvático. • No se emiten gases de efecto invernadero a gran escala. • El territorio, con excepción del suelo urbano, es natural. • No se encuentran pavimentadas en su totalidad las calles del municipio. • La mayoría de los hogares tienen un “solar” donde tienen árboles frutales. 	<ul style="list-style-type: none"> • En coordinación con las áreas de salud y educación, desarrollar programas ambientales para la prevención de enfermedades y para la formación de una educación ambiental. • Creación de un comité encargado de vigilar, proteger y conservar las áreas naturales del municipio. • Reforestación con especies nativas de la sierra de Otontepec. • Instrumentar acciones para sanear los ríos del municipio, y en coordinación con los municipios pertenecientes a la región, instrumentar acciones para mejorar las condiciones de la cuenca hidrológica. • Instrumentar de manera integral un programa que mejore la calidad de los servicios públicos brindados por el municipio. • Mejorar la calidad de los transportes que brindan su servicio en el municipio. Buscar alternativas a su uso. • Detener la urbanización en el municipio. • Distribuir el territorio en función de las realidades eco-biológicas (eco-biorregionalización del territorio). • Reconstruir el ecosistema dañado hasta el momento. • Instrumentar soluciones alternas para la distribución de servicios públicos como alcantarillado y manejo integral de residuos sólidos.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • No existe planeación en materia ambiental. El creciente grado de urbanización promovido por el Ayuntamiento. • La población no cuenta con una conciencia ecológica. • Al no existir un sistema integral de recolección y disposición final de residuos sólidos, la población incinera la 	<ul style="list-style-type: none"> • Que el municipio no instrumente acciones en la materia. • La creciente ola de contaminación ambiental que acecha a todo el planeta. • Las repercusiones del sistema económico mundial, que afecta directamente al municipio, por ejemplo la producción de alimentos. • No buscar alternativas a la producción

<p>basura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La conexión del drenaje urbano al río Tancochín. • Mal manejo de residuos tóxicos, que empieza a notarse con la erosión y desertificación del territorio. • La siembra de pastizales representa el 74% del uso de suelo. La producción ganadera extensiva es generadora de contaminación. 	<p>ganadera extensiva altamente contaminante.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El grado de urbanización que sufre la región de la Huasteca, y promovida por las autoridades gubernamentales de los diferentes niveles de gobierno. • El avance en la desertificación del entorno.
--	---

5.3 Análisis FODA Ámbito Político.

5.3.1 Administración Pública Municipal

<p align="center">Tabla 5.11 Administración Pública Municipal</p>	
<p align="center"><i>Fortalezas</i></p>	<p align="center"><i>Oportunidades</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • La Autoridad Municipal cuenta con los suficientes recursos humanos para potencializar el desarrollo. • Se cuenta con los recursos naturales suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población. • Existe actualmente diálogo constante de la autoridad municipal para con sus conciudadanos, a efecto de mantenerlos informados de los logros y avances, así como de los problemas que impiden la satisfacción de todas las necesidades sociales. • El municipio cuenta con los apoyos financieros de los gobiernos federal y estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la descentralización administrativa al interior del municipio, dotando de responsabilidades y recursos a las comunidades, rancherías y congregaciones. • Derivado de la participación ciudadana, se puede fortalecer a la administración pública municipal. • Democratizar a la administración pública deriva en legitimidad de las actividades gubernamentales. • Instrumentación de mecanismos de transparencia, profesionalización y rendición de cuentas, como verdaderos reclamos ciudadanos. • Fortalecimiento de la participación organizada de la ciudadanía en la definición de tareas de beneficio común y en el desarrollo de proyectos productivos de beneficio colectivo. • La utilización de tecnologías para la organización de información básica y estadística para que sirvan como base del desarrollo de programas de trabajo y de la toma de decisiones. • El fortalecimiento del cultivo, aprovechamiento y utilización de los recursos naturales que deriven en desarrollo social en el municipio.

	<ul style="list-style-type: none"> • El uso y aprovechamiento pleno de las herramientas legales y administrativas con que cuenta el municipio para su asociación con otros municipios, para la dotación de servicios públicos y para la cooperación en la resolución de problemas. • La comunicación con otros municipios y la definición de coincidencias para llevar a cabo proyectos y objetivos regionales. • Antes de volver eficientes a los procesos administrativos, primero deben derivar de la ciudadanía. • La administración pública progresará de ser un ente tutelar (tutor) a ser un ente orientador de las potencialidades y del desarrollo del municipio. • Generar autosuficiencia presupuestal para no depender de las decisiones federales o estatales.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Excesivo centralismo de la acción gubernamental en la cabecera municipal. • Vicios como la corrupción son persistentes, por lo tanto no se llevan a cabo auditorías internas y de control que regulen y vigilen los procesos administrativos, por lo tanto no existe una rendición de cuentas. • No se cumple cabalmente el marco normativo del municipio. • Carece el Ayuntamiento de planes, programas y proyectos con objetivos a mediano y largo plazo. • La dinámica organizacional se ve entorpecida por la falta de conocimiento sobre sus labores al frente de sus cargos. • Los funcionarios realizan tareas ajenas para lo que originalmente estaba pensado el puesto. • Apreciamos que falta interés, de las autoridades municipales, en fomentar una autonomía económica y de acción con base en la sociedad organizada. • Nula credibilidad ciudadana hacia las acciones del gobierno. • Dependencia total de las aportaciones federales y estatales, en materia de recursos financieros, para satisfacer las necesidades sociales. Incluso 	<ul style="list-style-type: none"> • El clientelismo político que se genera en cada elección. • Intereses privados obstaculicen el desarrollo municipal. • La no consolidación de los proyectos, derivando en ingobernabilidad. • Sin mecanismos efectivos para evitar la corrupción, la gente no confiará en la administración pública municipal. • Reducción progresiva de las asignaciones presupuestales que la federación y el gobierno del estado asignan al municipio, debido a la crisis financiera del Estado mexicano. • Reducción del presupuesto e incapacidad de recaudar impuestos e ingresos. • Resistencia al cambio de paradigma en la forma de gobernar y administrar. • Viejas formas de controlar el poder político en el municipio, para evitar la participación ciudadana en las tareas gubernamentales.

<p>necesidades básicas de la administración municipal, como es la nómina del personal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La administración pública municipal carece de un planteamiento y de una estrategia de generación de fuentes propias de ingresos. • No existen canales definidos de comunicación y de mecanismos de participación de la ciudadanía en tareas gubernativas. • Falta infraestructura básica para ofrecer servicios públicos. • No hay presencia del Ayuntamiento en las congregaciones, comunidades, colonias y rancherías. 	
--	--

5.3.2 Participación Ciudadana

<p align="center">Tabla 5.12 Participación Ciudadana</p>	
<p align="center"><i>Fortalezas</i></p>	<p align="center"><i>Oportunidades</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • La población se encuentra dispuesta a participar a favor de su comunidad. • Existe un ambiente de cooperación vecinal. • Canales de comunicación directa entre las autoridades municipales y la población. • La población del municipio trabaja coordinadamente para la realización de festividades religiosas y tradicionales. • Creciente interés ciudadano para participar en los procesos de rendición de cuentas por parte del Ayuntamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ante el interés de ciertos sectores del municipio, instrumentar acciones que detonen el interés de la población municipal en los asuntos públicos para generar participación social. • Fomentar la ética y responsabilidad entre los servidores públicos. • Cambiar la forma actual de conducir los asuntos públicos por parte de las autoridades municipales, con un enfoque plural, tolerante e incluyente para consolidar los canales de participación ciudadana. • Fomento de opciones autogestionadas y autosustentables para el desarrollo comunitario, fortaleciendo así la participación comunitaria. • Descentralizar de la cabecera municipal las decisiones hacia las comunidades, colonias, congregaciones y rancherías. • Generar acciones concretas que emanen de la ciudadanía, rompiendo con la tutela centralista y promoviendo legitimidad, que se construye en tres etapas: la población detecta la problemática, instrumenta una acción y vigila su cumplimiento, es así, que al participar la ciudadanía las decisiones tendrán la

	legitimidad necesaria para alcanzar fines y objetivos.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Desconfianza ciudadana hacia los funcionarios del Ayuntamiento. • Falta de canales efectivos que detonen la participación ciudadana. • Existencia de criterios y acciones que fortalecen la centralización política y administrativa en la toma de decisiones favoreciendo a algunas comunidades en detrimento de otras. • Falta de interés por parte de la población para sumarse a proyectos de desarrollo comunitario. • Escasa participación de la sociedad en asambleas comunitarias. • La carencia de recursos económicos lleva a la mayor parte de los habitantes del municipio de Naranjos-Amatlán a no participar en actividades dirigidas a los asuntos públicos, ya que su tiempo lo destinan para trabajar. 	<ul style="list-style-type: none"> • El mantenimiento del sistema centralista (aunque sea federal en la letra) que rompe todo esquema de participación ciudadana, convirtiendo al Estado en un ente tutelar y al administrador público en tutor. • Apatía que puede generalizarse, por el descrédito creciente de los funcionarios y las decisiones que toman. • Falta de vinculación por parte de la ciudadanía en tareas de desarrollo comunitario. • La pobreza creciente que impide el involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos. • Rechazo por parte de la ciudadanía para participar en procesos de toma de decisiones emanadas de la democracia participativa, por desconfiar en dichos mecanismos. • Que el personal del Ayuntamiento no incluya en sus procesos de gobierno la visión ciudadana.

5.4 Análisis FODA Servicios Públicos

5.4.1 Agua Potable

Tabla 5.13 Agua Potable	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Un poco más de ¾ de la población total cuenta con el servicio de agua potable. • Existen aún “ojos de agua” o pozos y ríos que abastecen a la población que no cuenta con el servicio. • El municipio tiene un entorno natural no tan degradado y contaminado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger los ríos con los que cuenta el municipio para el abastecimiento de agua. • Construcción de la planta potabilizadora de agua. • Concientización hacia la población para el uso adecuado del vital líquido. • Del agua tratada, construir canales de riego para su utilización en áreas de siembra. • Aprovechar el agua de lluvia, adaptando las viviendas a un modelo sustentable,

	<p>donde se tengan los mecanismos idóneos para su captación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No volver a utilizar los ríos como vertederos de aguas residuales. • Concientizar mediante la educación ambiental, de la importancia de un medio ambiente sano, para la conservación del entorno, evitando así los diferentes tipos de contaminación que impactan ya sea en la escasez y contaminación del agua.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • La mezcla de agua potable en el río Tancochín principalmente con aguas residuales provenientes de la cabecera municipal. • Contaminación de los ríos que atraviesan el municipio. • Las autoridades municipales no han solucionado la cuestión del agua contaminada del río Tancochín porque no han construido la Planta Potabilizadora de Agua y que no se ha concretado por falta de recursos financieros. • Las letrinas construidas, sin medidas de higiene necesarias, pueden provocar la contaminación de los mantos acuíferos. • La irregularidad del terreno dificulta la construcción de redes de distribución y tomas domiciliarias de agua. • Inacción por parte del gobierno municipal en materias ambientales y en promoción de servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La constante contaminación que avanza en todos los aspectos, atmosférica, del suelo y de los ríos, agravada por la deforestación y el avance de la urbanización. • El excesivo centralismo, en este aspecto el financiero, para concretar obras necesarias para la distribución de agua potable. • La constante falta de programas que concienticen a la población para la concientización del uso racional del agua. • Como consecuencia de las condiciones actuales (urbanización, contaminación generalizada y el cambio climático) se generarán sequías.

5.4.2 Alcantarillado

Tabla 5.14 Alcantarillado	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Tres de cada cuatro domicilios cuentan con el servicio del drenaje. • Amplia demanda ciudadana para construir un sistema de recolección de aguas residuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor higiene entre los habitantes del municipio. • Protección al ambiente al no verter aguas residuales en el río Tancochín que desemboca en el golfo de México. • Al instalar mecanismos efectivos para tratar aguas residuales (agua del río Tancochín que actualmente se encuentra contaminado), se podrá contar con mayores cantidades de agua tratada para

	<p>riego en la agricultura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipamiento de biodigestores que sustituyan al actual modelo de alcantarillado, para evitar el uso de agua potable para descargas sanitarias, generando al mismo tiempo energía eléctrica derivada de la descomposición de materia fecal, y composta que sirva de abono natural para el trabajo agrícola. • No volver a mezclar aguas “negras” con agua potable. Los ríos no pueden seguir siendo utilizados como ductos de basura y contaminación.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • El territorio donde se encuentran asentadas las viviendas es irregular, por lo tanto no se puede introducir un sistema de alcantarillado. • Ríos, suelo y mantos freáticos altamente contaminados por las descargas residuales. • El Ayuntamiento carece de recursos financieros para construir sistemas alternativos al alcantarillado. • No se ha planteado en algún plan municipal de desarrollo del municipio, sistemas alternativos al alcantarillado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobreponer los intereses económicos para la construcción de grandes plantas tratadoras de agua y/o desarrollo de una sofisticada red de alcantarillado, en lugar de soluciones prácticas y totalmente amigables con el medio ambiente como lo son los biodigestores. • El férreo centralismo que ejerce la cabecera municipal sobre las comunidades del municipio que evita la distribución de recursos destinados a opciones alternas al alcantarillado. • Falta de recursos para empezar a desarrollar opciones alternas y totalmente sostenibles.

5.4.3 Alumbrado Público

Tabla 5.15 Alumbrado Público	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Existe red de Energía Eléctrica en casi todo el municipio. • La gente procura la conservación y mantenimiento del alumbrado público. • En las comunidades donde no existe alumbrado público la gente improvisa este servicio sacando un foco fuera de sus hogares para iluminar las vías y caminos. • Al estar iluminadas diversas calles, es más seguro el entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar sistemas alternativos de energía eléctrica para destinarlos al alumbrado público y ampliarlos de manera progresiva a los domicilios. • Involucramiento de la población en el desarrollo de programas de generación y uso adecuado de la energía eléctrica. • Generación de conciencia para la conservación y mejoramiento de la red de alumbrado público. • Reducir actos delictivos con la ampliación de la cobertura de la red de alumbrado público y mejora de la imagen municipal.

<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • No existen estrategias por parte de las autoridades para mejorar el servicio de alumbrado público en el municipio. • No se han explorado opciones para involucrar a la población en tareas de ampliación y mejoramiento del servicio público. • Existe poca información sobre fuentes y sistemas alternativos de alumbrado público. 	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de alumbrado público en las calles es un riesgo a la seguridad municipal. Al no existir alumbrado público en las calles, éstas se vuelven inseguras y en espacio propicio para la delincuencia. • La crisis económica limita los financiamientos dirigidos a los servicios públicos municipales y sobre todo a la búsqueda de alternativas sostenibles.

5.4.4 Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Residuos

Tabla 5.16	
Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Residuos	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con una unidad vehicular que recolecta la basura del municipio. • Bajos índices de consumo, que deriva en bajos índices de residuos sólidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe la posibilidad recibir asesoría de grupos ecologistas y de voluntarios para dar un destino final a la basura y los desechos. • Generar conciencia ciudadana en materia de residuos sólidos, evitando el consumo de productos sobre embalados. • Aplicar un manejo integral de residuos sólidos, que se enfoque en disminuirlos y separarlos. Trabajar con los que ya están, y disminuir los futuros. La separación se dará para destinar la materia orgánica con fines de composta y los sólidos para su reciclaje. El fin es que sean los menos posibles los que lleguen a un relleno sanitario. • La recolección de residuos la podrá realizar el municipio si se avanza en la concientización en temas ambientales (autogestión ciudadana de los residuos sólidos), la misma gente reducirá su consumo y a la vez la generación de residuos sólidos, en tanto que los residuos orgánicos podrán ser utilizados mediante un sistema de composta simple.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • El municipio carece de la infraestructura necesaria para prestar el servicio de limpia. • Hace falta un manejo integral de residuos 	<ul style="list-style-type: none"> • Los crecientes niveles de urbanización y crecimiento demográfico a nivel nacional, estatal, regional y municipal, que derivan en un aumento inevitable de los residuos

<p>sólidos que privilegie la disminución de la fuente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con un camión recolector que se encuentra en mal estado y no brinda el servicio a todo el municipio. • No existen botes de basura para recolectar la basura de las calles. • No cuenta con un lugar apropiado para la disposición final de los residuos sólidos y el basurero municipal se está convirtiendo en un peligroso foco de contaminación del medio ambiente. • No existe una cultura del reciclaje. • Incineración de basura por parte de la mayoría de los habitantes del municipio, situación que contamina el aire, los suelos y el agua. 	<p>sólidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El sobre embalaje de los productos comercializados. • El consumo brutal de productos innecesarios. • La obsolescencia programada, que genera deshechos tecnológicos imposibles de reciclar.
---	---

5.4.5 Mercados y Centrales de Abasto

<p align="center">Tabla 5.17 Mercados y Centrales de Abasto</p>	
<p align="center"><i>Fortalezas</i></p>	<p align="center"><i>Oportunidades</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con un mercado en el municipio, localizado en la cabecera municipal. • Se tiene una tradición dominical, como lo es el tianguis de naranjos, los pobladores asisten a él para abastecerse de productos básicos. • La ubicación geográfica del municipio permite la afluencia de ofertantes y demandantes de productos que se comercializan en el mercado municipal como en el tianguis dominical. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una central de abasto municipal, que sirva como depósito de alimentos. Abasto oportuno de productos básicos. Comercializar productos originarios de la región. • Regular el comercio del tianguis dominical. Mejorar la salubridad en el mercado. • Beneficiar directamente a los productores locales con la comercialización de sus productos, sin intermediarios y en el esquema del denominado “comercio justo”.
<p align="center"><i>Debilidades</i></p>	<p align="center"><i>Amenazas</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • El municipio sólo cuenta con un mercado asentado en la cabecera municipal. No existen centrales de abasto. • Los productos comercializados en el mercado o en el tianguis no son producidos o manufacturados en el municipio. • El mercado no es administrado por el municipio. El municipio no obtiene ingresos a la tesorería por parte de los locatarios del mercado. El municipio no obtiene ingresos del uso de suelo del 	<ul style="list-style-type: none"> • El avance de empresas transnacionales que destruyen la producción y el abasto interno. El abasto de alimentos y productos básicos está empezando a ser comercializado en el municipio por la empresa norteamericana Wal-Mart, en su modalidad de Bodega Aurrera. • El intercambio comercial que desprotege al productor y beneficia de sobremanera al intermediario • La falta de recursos del Ayuntamiento, que repercute en la falta de promoción

<p>tianguis dominical.</p> <ul style="list-style-type: none"> El mercado tiene una serie de desordenes en los locales. Falta salubridad en el mercado municipal. 	<p>para la construcción de una central de abasto para el municipio.</p>
---	---

5.4.6 Panteones

Tabla 5.18	
Panteones	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con un panteón municipal. Se cuenta con diversos panteones en las comunidades. El panteón municipal cuenta con información y registros de los restos que alberga. Accesible y salubre el panteón municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> Voluntad ciudadana para cooperar con el Ayuntamiento para establecer información sobre los restos que albergan los diferentes panteones del municipio. Transformar los panteones de las rancherías para que sean accesibles, salubres y ordenados. Mejorar la forma en la que se lleva el control y registro de difuntos y restos mortales en los panteones que no se encuentran en la cabecera municipal.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> No existe información precisa de los panteones ubicados en las comunidades, congregaciones o rancherías que conforman el municipio. No hay archivos de los restos que albergan los panteones de las comunidades. Los panteones de las comunidades no son de fácil acceso. 	<ul style="list-style-type: none"> La falta de recursos financieros que imposibilita al Ayuntamiento para mejorar el control de las fosas en los panteones que se encuentran fuera de la cabecera municipal. La distancia y difícil acceso a los panteones de las rancherías.

5.4.7 Rastro

Tabla 5.19	
Rastro	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con un rastro municipal. El municipio se dedica en cierta medida a la industria pecuaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la salubridad para la comercialización de reses, borregos y demás animales pecuarios. Vigilar el estado sanitario de la carne. La alimentación del municipio no dependería de que los animales sean sacrificados con baja salubridad o en otros municipios. Generación de una asociación de Tablajeros que tendrían seguridad y

	salubridad en el rastro.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • El rastro municipal no tiene la capacidad de sacrificar los animales que se consumen en el municipio. • Falta de recursos y voluntad por parte del Ayuntamiento para ampliar y mejorar el rastro municipal. • Sólo se sacrifica en el rastro municipal al ganado bovino, el resto de animales son sacrificados en los mismos hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> • La apatía generalizada para la adaptación del rastro municipal que será para beneficio para todos. • Falta de recursos del Ayuntamiento para mejorar la capacidad del rastro instalado.

5.4.7 Calles, Parques y Jardines

Tabla 5.20 Calles, Parques y Jardines	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con un jardín ubicado frente al palacio municipal. • Las calles de la cabecera municipal son las únicas que se encuentran remozadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de áreas verdes destinadas a parques y jardines para la convivencia y recreación familiar en todo el municipio. • Las calles de las rancherías y comunidades asentadas en suelo rural, no pueden ser pavimentadas, así que se pueden aplicar métodos alternos que permitan la captación de lluvia y no degraden la naturaleza.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de las calles del municipio no son aptas para la pavimentación. • No hay parques de recreación familiar y jardines en las comunidades. • Falta de atención por parte del Ayuntamiento en este rubro. 	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de recursos desinados a este rubro. • El poco cuidado ciudadano al mobiliario público. • La concepción de la no trascendencia en materia de parques y jardines.

5.4.8 Seguridad Pública

Tabla 5.21 Seguridad Pública	
<i>Fortalezas</i>	<i>Oportunidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Conciencia generalizada del grave problema que representa la falta de seguridad y orden público. • No ha avanzado el crimen organizado en el municipio. • Los delitos son del fuero común. • Voluntad ciudadana para participar en materia de seguridad pública. • Recursos financieros suficientes para 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un sistema integral de seguridad y orden público que se enfoque en la prevención. • Involucrar decididamente a la población en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad, desde la ubicación del problema, pasando por la instrumentación de acciones concretas y la vigilancia e inspección de los procesos y resultados derivados de dichas

este rubro.	<p>acciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratación de policías que sean habitantes de la misma comunidad o colonia o calle que van a vigilar. • Ante la situación de las vialidades en el municipio, y la poca infraestructura (patrullas y módulos), los policías de las rancherías, congregaciones y comunidades que no cuentan con el asfaltado, dotarlos de caballos para transportarse y manejarse en el terreno, aunque lo idóneo es la presencia a pie de los policías. • Descentralizar la toma de decisiones en materia policial, donde cada comisario de ranchería, colonia, comunidad o congregación sea responsable de la seguridad de su zona y rinda cuentas públicamente al encargado de la policía municipal y a los ciudadanos. • Construcción de estaciones de policías donde despache el encargado de policía en rancherías, comunidades, colonias o congregaciones. • Erradicar lotes baldíos y/o casas abandonadas, puesto que son un caldo de cultivo para la delincuencia. • Reestructuración y capacitación de los cuerpos policiacos existentes en el municipio.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de infraestructura para prevenir los delitos. • Falta de personal para cubrir el total de ciudadanos. • Salarios muy bajos para los policías. • Las comunidades del Municipio se encuentran muy distanciadas entre sí, al igual que los caminos que hay que recorrer para llegar a ellas, por lo que es muy tardado el traslado de una comunidad a otra para atender un problema delictivo. • Se carece de un programa de prevención del delito y de preservación de valores sociales. • Se concibe a la seguridad pública, por parte de las autoridades del Ayuntamiento, como un problema de reacción y no de prevención. 	<ul style="list-style-type: none"> • La cercanía del municipio a la zona metropolitana de Tampico, donde actualmente se han elevado los índices delictivos. • El modelo actual de “guerra contra el narcotráfico” que en lugar de reducir los índices delictivos los ha multiplicado. • El actual modelo centralista, que imposibilita a los municipios para que actúen en materia de seguridad pública. • La creación del modelo de “policía única” que contribuiría a la corrupción de los cuerpos policiacos. • La mala implementación de modelos de seguridad pública que derivan en violaciones a los derechos humanos. • La poca o nula participación ciudadana en materia de seguridad pública derivaría en el incremento de los índices delictivos

<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción generalizada. 	<p>como actualmente se puede observar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La falta de recursos financieros para la capacitación de los elementos policíacos, así como para las autoridades municipales, limita su actualización, mejoramiento y ampliación del servicio. • El narcotráfico cada día es más poderoso porque se ha arraigado en las personas como algo bueno y que deja ganancias monetarias muy amplias.
--	---

5.5 Análisis FODA Comunidad Melchor Ocampo (Estudio de Caso)

<p align="center">Tabla 5.22 Comunidad Melchor Ocampo Aspectos Regionales</p>	
<p align="center"><i>Fortalezas</i></p>	<p align="center"><i>Oportunidades</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Población con 250 habitantes en promedio. • Cuenta con una escuela preescolar, una primaria y una secundaria. • Cuenta con el servicio de agua potable, energía eléctrica en cada domicilio y alumbrado público. • El agua que abastece a la comunidad proviene del río Tancochín. • Suelo predominantemente apto para la siembra de alimentos. • No ha avanzado la urbanización y la degradación del ambiente en esta comunidad. • Participación ciudadana en materia religiosa y festividades. • La población tiene la esperanza de mejorar las condiciones de su comunidad y las personales. • Se siembra en la comunidad la alimentación básica, maíz, frijol, chile, cítricos y distintos tipos de hiervas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Terreno idóneo para el desarrollo de una comunidad sostenible. • Diseñar y promover hogares ecológicos. • De la captación de energía solar se puede abastecer a los habitantes de energía eléctrica, convirtiéndose en autosuficientes. • De la captación de agua de lluvia en verano no se sufriría en épocas de sequía. • Saneamiento integral del río Tancochín para erradicar enfermedades emanadas de él. • De la creación de una universidad o escuela agrícola en el municipio, instalar un bachillerato o universidad en la comunidad que se encargue de generar proyectos en materia agrícola y que tengan impacto directo en la comunidad. • Diseñar calles de la comunidad que faciliten la movilidad y permitan la colecta de agua de lluvia. • Instalar biodigestores en cada domicilio, que capten los residuos orgánicos de las letrinas, para así generar composta que se utilizará en el campo. • Aprovechar los residuos orgánicos de los animales como vacas, cabras y borregos para generar composta.

	<ul style="list-style-type: none"> • Generar un manejo integral de residuos sólidos, donde se separen y reutilicen al 100% los residuos. • Creación de un mercado comunitario. • Creación de un panteón en la comunidad, para no desplazarse hasta la cabecera municipal o a otra comunidad para inhumar a sus difuntos. • Mejoramiento de los centros de esparcimiento de la comunidad, y creación de parques y jardines para la recreación familiar. • En materia de seguridad pública, instalación de una comisaria y de policías de la misma comunidad.
<i>Debilidades</i>	<i>Amenazas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con dispensarios médicos ni clínicas, obligando a los pobladores a desplazarse a la cabecera municipal. • La comunidad se encuentra distanciada de la cabecera municipal en promedio a una hora en transporte. • Actualmente ya no opera la red de autobuses que comunicaba a la cabecera municipal con la comunidad de Ocampo. • La carretera estatal que comunica a Naranjos-Amatlán con Tamiahua se encuentra en pésimo estado, situación que debilita las comunicaciones y transportes, puesto que la comunidad se encuentra exactamente a la mitad del camino entre ambas cabeceras municipales. • Las calles de la comunidad están empedradas, cuando llueve son zonas propicias a los encharcamientos. • Carece de los servicios públicos de alcantarillado, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines. Todo lo anterior repercute seriamente en la salud y orden público. • Alta migración a la cabecera municipal o ciudades aledañas, abandonando el trabajo en el campo. • Los pobladores de Ocampo se dedican al cuidado de establos de ganado o de jornaleros, ganando en promedio \$30 	<ul style="list-style-type: none"> • Por la lejanía de la cabecera municipal, se corre el riesgo del abandono gubernamental, como hasta ahora se manifiesta. • A falta de empleos que reditúen en ingresos familiares, el aumento de la migración. • El abandono del campo, su uso para la ganadería extensiva y la siembra de pastizales generaría infertilidad. • Las recurrentes crisis económicas. • La falta de interés gubernamental para el pleno desarrollo de las comunidades. • El centralismo férreo que ejerce el gobierno federal hacia los estados, los estados hacia los municipios, y los municipios hacia las comunidades, impide el desarrollo comunitario. • La falta de inversión para proyectos que incentiven y organicen las potencialidades de las comunidades. • El cambio climático que se manifiesta en sequías que generan hambrunas.

<p>diarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los altos índices de contaminación del río Tancochín repercuten directamente en la salud de los habitantes de Ocampo, puesto que el agua del río la utilizan para la siembra, lavar ropa y trastes, y consumo humano. • Los animales de traspatio conviven directamente con los habitantes, sumando insalubridad. 	
--	--

5.6 Escenarios del Desarrollo del Municipio de Naranjos-Amatlán, Veracruz, con Proyecciones al año 2040

Naranjos-Amatlán, revela las profundidades de dos caras visibles, por un lado la pobreza y la carencia de servicios públicos básicos, y por el otro la riqueza natural y la potencialidad del aprovechamiento de un terreno tan puro. También nos muestra limitantes, como son las diversas problemáticas que se relacionan directamente con la administración pública municipal y su inacción e incapacidad para responder a las necesidades sociales. Es así que el reto presente es como construir el futuro sin caer en los errores del pasado.

Construir y plantear escenarios sobre el futuro de Naranjos-Amatlán al año 2040, implica que se consideren aspectos básicos del desarrollo, limitaciones y capacidades propias del mismo municipio.

Es así, que para la construcción de escenarios se presentan de dos tipos: uno sin cambios, es decir un escenario donde el desarrollo del municipio se desenvuelve bajo la lógica actual, con la persistencia de problemas que hoy limitan, frenan y hacen imposible el desarrollo de esta localidad, y otro con cambios, es decir un escenario donde se llevan a cabo una serie de acciones que dan una nueva y positiva orientación al desarrollo de Naranjos-Amatlán.

En el escenario municipal que presentan cambios, las autoridades municipales deberán ser el eje o resorte que impulse acciones a favor de un desarrollo integral, asumiendo un papel de orientador de la participación e involucramiento ciudadano en torno a su futuro común. Es así que el administrador público encargado de ésta tarea debe asumir un compromiso firme y decidido para alcanzar las metas proyectadas.

En esta tarea no sólo participa el administrador público o las autoridades municipales, es imprescindible la concurrencia de todos los actores sociales.

5.6.1 Ámbito Económico

5.6.1.1 Sector Primario

Tabla 5.23 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Agricultura	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • El municipio es autosuficiente en materia alimentaria. • Se han consolidado redes regionales de productores locales. • Consolidación de cooperativas agrícolas que han beneficiado a los productores y consumidores locales. • La región de la huasteca cuenta con centrales de abasto que comercializan y distribuyen productos locales. • Los productos orgánicos han demostrado sus beneficios para la conservación del suelo y en general del medio ambiente. • El banco de semillas cumple su objetivo de preservar especies nativas como el maíz criollo. • Los biodigestores han evolucionado y remplazaron al alcantarillado en todo el municipio, puesto que de los residuos orgánicos se consigue un excelente abono para los cultivos. • El modelo educativo en materia agrícola que ha instrumentado el municipio de Naranjos-Amatlán es todo un éxito, puesto que los municipios de la región solicitan capacitación para la instrumentación de un sistema educativo de las mismas magnitudes. 	<ul style="list-style-type: none"> • El avance de la globalización impidió el desarrollo y fortalecimiento de una economía a pequeña escala. • México como país, ha firmado tratados internacionales para la comercialización de productos, convirtiéndose en consumidor de productos básicos como maíz y frijol. • El abandono gubernamental del campo se ha manifestado en la conversión del suelo rural en suelo urbano. • La deforestación y desertificación se ha intensificado en un 50% del territorio. • Los desastres naturales y las plagas han mermado de sobremanera el poco suelo fértil existente en el municipio. • La competencia desleal de grandes empresas transnacionales han dejado una economía local destruida y a los pobladores en la pobreza extrema. • La producción de alimentos transgénicos ha sustituido a la producción, se depende totalmente de las potencias económicas que producen alimentos a gran escala.
Tabla 5.24 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Pesca	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • El río Tancochín y los ríos que forman parte del territorio de Naranjos-Amatlán, se encuentran saneados. • Se recuperó el ecosistema, a partir de la re-introducción de especies originarias de 	<ul style="list-style-type: none"> • Los ríos del municipio y principalmente el Tancochín son utilizados para la conducción de aguas negras que son depositadas en el golfo de México. • El agua potable del municipio ha

<p>peces a los ríos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los pobladores del municipio conciben como una responsabilidad el cuidado de los ríos, ya que de éste deriva un medio ambiente sano y una fuente de alimentación como son los peces. • Las cooperativas pesqueras además de dedicarse a la pesca y su comercialización, han emprendido una campaña regional para incentivar la producción en toda la cuenca hidrológica. 	<p>escaseado, los alimentos subieron de precio y la pesca ha desaparecido por completo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La descoordinación en toda la región huasteca y principalmente en la cuenca hidrológica, ha desembocado en una contaminación fatal e irreversible. • La pesca ha sido una actividad económica no apropiada para el municipio, de acuerdo a la visión gubernamental.
<p align="center">Tabla 5.25 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Producción Pecuaria</p>	
<p align="center"><i>Con Cambios</i></p>	<p align="center"><i>Sin Cambios</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Naranjos-Amatlán ha diversificado su producción pecuaria, no sólo se enfocan en la producción de ganado bovino. • Los animales de traspatio han tenido un auge entre los habitantes, puesto que de ellos se alimentan. • Las cooperativas ganaderas han fortalecido el mercado local frente a empresas transnacionales que emplean granjas de factoría donde los animales son engordados genéticamente. • El rastro municipal es de gran apoyo para los particulares que deciden sacrificar a sus animales, para los consumidores que tienen la certeza que su alimento cuenta con los requisitos de salubridad y el municipio por la entrada de ingresos derivados de dichas actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Naranjos-Amatlán al igual que todo el estado de Veracruz se han instalado empresas transnacionales que abastecen el mercado interno. • Las técnicas de engorda del ganado (químicos y modificación genética) han tenido auge entre los productores, situación que perjudica a los consumidores. • Cerca del 75% de las Hectáreas para la producción agrícola se utilizan para la siembra de pastizales para la alimentación del ganado. • La desertificación y contaminación derivada de la industria ganadera se han intensificado. • Las vacas se alimentan mucho mejor que sus cuidadores.

5.6.1.2 Sector Secundario

<p align="center">Tabla 5.26 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Industria</p>	
<p align="center"><i>Con Cambios</i></p>	<p align="center"><i>Sin Cambios</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • La inviabilidad planetaria para la instalación de una industria, representó una oportunidad para Naranjos-Amatlán, puesto que desarrolló una industria simple y amigable con el medio ambiente. • Se desarrollaron industrias limpias con tecnología aplicada y simple. • Las necesidades comunales marcan el 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo el eslogan de industrias verdes, se ha contaminado por años la región huasteca. • Se ha industrializado la producción de ganado bovino en la región. • La producción industrial no impacta en la producción nacional y México se encuentra sumido en una profunda crisis financiera y ecológica.

ritmo de expansión de la industria, en otras palabras, la industria aplicada está al servicio de la comunidad, no al revés.	
---	--

5.6.1.3 Sector Terciario

Tabla 5.27 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Comercio	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Naranjos-Amatlán afianzó su liderazgo como centro comercial de la huasteca veracruzana. • Se generaron diversas organizaciones y cooperativas que trabajan coordinadamente, dinamizando la actividad comercial, agropecuaria y de la industria (tecnología) aplicada. • Adoptó los mecanismos necesarios para implantar en sus cooperativas el esquema del “comercio justo”, situación que benefició ampliamente a los productores de la región. • El comercio local y regional se encuentra fuerte ante la proliferación de centros comerciales extranjeros. 	<ul style="list-style-type: none"> • La introducción de grandes centros comerciales extranjeros, destruyó paulatinamente el mercado local. • La producción local ha sido desplazada por la importación. • Las grandes empresas agrícolas y ganaderas extranjeras han limitado la capacidad de comercialización de los pequeños productores. • Se afianzó la dependencia de alimentos, de tecnología y de comercialización hacia los productores extranjeros.
Tabla 5.28 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Turismo	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Derivado de la protección al ambiente, el municipio es considerado uno de los principales sitios turísticos para el denominado “ecoturismo”. • Se manifiesta un gran sentido de pertenencia hacia las costumbres y tradiciones del pueblo naranjense, que se refleja en el atractivo turístico durante las principales festividades del municipio. • Se han mejorado las vías de comunicación, tanto municipales como estatales, facilitando el traslado de visitantes. • Se ha cubierto al 100% la cobertura de servicios públicos básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La desertificación y contaminación imposibilitó el desarrollo del turismo ecológico. • La nula atención en este rubro, dejó como resultado que el municipio jamás fuera considerado como turístico. • Las vías de comunicación siguen en pésimo estado debido a la falta de inversión. • Los servicios públicos y la imagen del municipio han sido descuidados, en lugar de avanzar hacia la cobertura universal de servicios públicos, el municipio no ha invertido al respecto por falta de recursos financieros. • La inseguridad es un factor que ha crecido en los últimos años y que ha restado gobernabilidad al Estado mexicano.

5.6.2 Ámbito Social

5.6.2.1 Educación

Tabla 5.29 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Educación	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Se logró empatar a las necesidades comunitarias la educación que reciben niños y jóvenes en las escuelas públicas. • Se han creado planteles de educación media superior y superior, especializadas en materia agrícola y de tecnología aplicada, que responden al desarrollo integral que el municipio necesitaba desde hace varios años. • Se han disminuido los índices de marginación y exclusión social entre los habitantes del municipio. • La capacidad de creatividad e inventiva entre los jóvenes, distingue a la educación que reciben los jóvenes naranjenses. • La cobertura universal de educación, las instalaciones educativas adecuadas y suficientes, así como los bajos índices de deserción escolar, son reconocidos a nivel nacional, puesto que existe un compromiso férreo por parte de ciudadanos y gobierno que permitió alcanzar dichas metas en el largo plazo. • Los habitantes del municipio reconocen que la prevención es la mejor arma para conservar una buena salud, en otras palabras, los naranjenses cuentan con una cultura de la salud. • La preservación del medio ambiente se derivó de una educación ambiental, que si bien inició al margen del gobierno (con una educación informal), ahora es parte de los planes de estudio de todos los niveles educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La estandarización de contenidos educativos, sin la concepción de las necesidades regionales, municipales y comunitarias, desembocó en un centralismo sin marcha atrás en materia educativa. • Existe una notoria pérdida de valores éticos, cívicos y sociales. • La falta de organización y participación social impiden el desarrollo económico, político, social y cultural del municipio. El conformismo en la población son vicios persistentes. • Los recursos naturales son desaprovechados por la falta de asesoría a los sectores productivos. • Las comunidades siguen con altos niveles de marginación. • La migración de los jóvenes va en aumento. • La degradación de los recursos naturales se incrementó, lo mismo que la erosión de las tierras cultivables. • La falta de cultura de la salud y de la higiene agrava el nivel de vida de las personas, aumentando los niveles de morbilidad y mortalidad de la población. • Los problemas de vandalismo y drogadicción aumentan, por lo que el nivel de inseguridad en las comunidades del municipio crece. • Los niveles de deserción, reprobación y repetición han aumentado.

5.6.2.2 Salud

Tabla 5.30 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Salud	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Se generó una política de salud pública que beneficia a la prevención, cuestión que derivó en una cultura de la prevención al interior de las comunidades. • Derivado de la protección al medio ambiente, se han prevenido enfermedades derivadas de la contaminación ambiental. • Con el mejoramiento y cobertura de los servicios públicos, las enfermedades gastrointestinales y respiratorias han disminuido. • Se conjuntaron la medicina alópata y la medicina herbolaria, resultando benéfico entre las comunidades que conservan sus tradiciones y costumbres. • En coordinación con los municipios de la región huasteca, el estado de Veracruz y la federación, se ha construido un hospital de especialidades en la región. • El municipio cuenta con una infraestructura hospitalaria óptima. • La adopción de modelos alternativos a la urbanización y de un plan regulador de la misma, se han reducido las enfermedades derivadas de la misma. 	<ul style="list-style-type: none"> • La infraestructura hospitalaria es mínima. • Aumento de los índices de urbanización, que trajo consigo aumento de enfermedades cardiovasculares, diabetes y obesidad. • La prevención no representó ganancias para el sector salud, ya que el esquema de salud mundial favorece completamente a los laboratorios farmacéuticos. • En contraste con la obesidad en la zona urbanizada, en las comunidades rurales, que se encuentran totalmente empobrecidos, avanza a grandes pasos la desnutrición, la mortalidad infantil y las enfermedades gastrointestinales, bacterianas y virales. • La contaminación ambiental afecta directamente a la calidad de vida de los naranjenses. • La incompatibilidad entre la medicina alópata y herbolaria, generó que la ciudadanía perdiera sus conocimientos en medicina tradicional.

5.6.2.3 Vivienda

Tabla 5.31 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Vivienda	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Las viviendas construidas en la cabecera municipal se han ido adaptando a los lineamientos de vivienda sostenible. • Las viviendas de las comunidades, rancherías y congregaciones, al no contar con los servicios públicos básicos, fueron re-construidas bajo los esquemas de vivienda sostenible (captación de agua pluvial, abastecimiento de energía solar, letrinas secas y/o biodigestores, y 	<ul style="list-style-type: none"> • La intensificación de huracanes y ciclones en la zona, pusieron en riesgo a las comunidades, ya que no se encuentra delimitado el territorio apto para la construcción de viviendas. • La falta de certeza jurídica imposibilitó la construcción y/o adaptación de las viviendas. • Las viviendas de la cabecera municipal son las únicas que cuentan con los

<p>construidas con materiales amigables con el medio ambiente).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los esquemas de planeación en el municipio contemplaron las zonas idóneas para la construcción de viviendas, delimitando los terrenos adecuados para la agricultura y ganadería, y zonas de conservación. 	<p>servicios públicos básicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos financieros que imposibilitó la transición hacia los esquemas de vivienda sostenible. • Serios problemas en el hacinamiento de las viviendas, derivado de la pobreza y crecimiento poblacional.
---	---

5.6.2.4 Medio Ambiente

<p align="center">Tabla 5.32 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Medio Ambiente</p>	
<p align="center"><i>Con Cambios</i></p>	<p align="center"><i>Sin Cambios</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • En coordinación con el área de salud y educación, se han desarrollado programas conjuntos donde se priorizado la protección al ambiente. • La creación del comité municipal de protección al ambiente, conformado por autoridades locales, estatales y federales, así como la valiosa participación ciudadana, han conjuntado acciones de prevención de emisiones contaminantes y de protección al ambiente. • La sierra de Otontepec ha sido reforestada con participación de los diversos municipios que la conforman, convirtiéndose en una reserva natural protegida. • Del saneamiento del río Tancochín se desencadenó una serie de acciones de saneamiento en toda la cuenca hidrológica, de ello la pesca es ahora parte de la vida municipal. • Los servicios públicos, tales como el manejo integral de residuos sólidos, el drenaje y alcantarillado, y el transporte público son eficientes y sostenibles. • Se ha detenido el avance del crecimiento urbano desmedido que se orientaba a las zonas selváticas y agrícolas. • Las zonas desérticas han sido tratadas para su reconstrucción, teniendo avances significativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La inacción imperante en materia de medio ambiente se ve reflejada por la creciente contaminación de los suelos, aire y agua. • La marcha global del desastre climático se percibe en los grandes destrozos de los huracanes, sequías y resistencia de plagas. • Al no trabajar el Ayuntamiento en materia de residuos sólidos, drenaje y transporte, la situación ambiental del municipio exalta un clima en el que las prácticas contaminantes desencadenaron procesos irreversibles de daño al ecosistema, con todo lo que conlleva en su impacto a las actividades económicas. • El río Tancochín nunca fue saneado, ni se construyó una planta tratadora de aguas residuales, situación que provocó el empeoramiento de enfermedades en los habitantes del municipio. • La urbanización arrasó con las zonas selváticas y agrícolas del municipio. • La agricultura extensiva que se practica en el municipio provocó que las pocas hectáreas destinadas a la producción de alimentos se orientaran a la siembra de pastizales, situación que exacerbó los índices de contaminación del territorio.

5.6.3 Ámbito Político

5.6.3.1 Administración Pública Municipal

Tabla 5.33	
Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040	
Administración Pública Municipal	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • El fortalecimiento de la administración pública municipal, así como la confianza ciudadana, se construyó por la inclusión de visión ciudadana en las tareas de gobierno, así como en la toma de decisiones. • El proceso democratizador de la administración pública ha transformado a los servidores públicos, puesto que son personas comprometidas con su municipio. • La descentralización de la administración pública municipal hacia las comunidades y la inclusión de la ciudadanía en las tareas de gobierno, ha generado que la administración pública sea el gobierno de la comunidad. • La participación ciudadana organizada y potencializada por la administración pública municipal ha desencadenado proyectos productivos que benefician directamente a los naranjenses. • La instrumentación de alianzas y relaciones estratégicas con los municipios aledaños ha fortalecido a la región huasteca. • La administración pública municipal ha desarrollado un papel de catalizador y orientador de las demandas ciudadanas, ya no más un papel de tutor sobre las comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • La corrupción imposibilita cualquier cambio en la forma de administrar. • La nula inclusión ciudadana en las tareas de gobierno, aumentó la desconfianza ciudadana. • El atraso del municipio se debe a la falta de cambios en las estructuras políticas y administrativas. • Los habitantes del municipio no participan y no intervienen en los asuntos públicos, generando opacidad en la forma de administrar y gobernar. • Reducción importante del presupuesto público, de las participaciones federales y de los programas implementados en el municipio, han ocasionado inconformidad social. • La falta de pericia en la conducción de los asuntos públicos, han desencadenado situaciones que restan gobernabilidad.

5.6.3.2 Participación Ciudadana

Tabla 5.34	
Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040	
Participación Ciudadana	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Se consolidaron los canales de participación ciudadana, cuando la administración pública se volvió 	<ul style="list-style-type: none"> • La incapacidad de gestión del Ayuntamiento para resolver los problemas de la comunidad genera un

<p>incluyente.</p> <ul style="list-style-type: none"> Las actividades autogestionadas por las comunidades derivaron del proceso de descentralización emprendido hacia las comunidades y rancherías del municipio. La organización interna en el Ayuntamiento ha permitido que el municipio tenga la capacidad para decidir sobre los asuntos que le son propios e involucrar a la ciudadanía en la atención a problemas comunes. A través del derecho a la información y a la transparencia, los ciudadanos conocen las condiciones que guarda la administración pública y de las actividades que realiza esta. Situación que ha aumentado la legitimidad de las autoridades locales. El impulso de mecanismos de participación ciudadana ha logrado que los ciudadanos y la población participen, opinen y propongan los asuntos públicos. La conciencia cívica entre los vecinos de las comunidades ha reforzado los lazos de solidaridad, por lo tanto, la participación en la solución de las necesidades de los servicios públicos es constante y corresponsable. 	<p>ambiente de ingobernabilidad en el municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> A pesar de que existen mecanismos de participación ciudadana en el municipio, éstos se ven limitados por la falta de capacitación de las autoridades municipales. La falta de participación ciudadana conlleva a la despolitización de la sociedad. La migración de jóvenes a otras ciudades aumentó porque no existen oportunidades que les permitan participar en actividades económicas y políticas del municipio. Persiste la dependencia de la gente de la comunidad hacia los programas de gobierno federal. El resultado de esta situación es la apatía de las personas para participar voluntaria y desinteresadamente en acciones de beneficio común. El centralismo es una herencia de la que no se ha librado el municipio, puesto que no hay voluntad política para el cambio. Aumento en los índices de pobreza, la gente se preocupa más por emplearse que por participar en asuntos públicos. Desconfianza ciudadana hacia la democracia en cualquier vertiente, ya sea electoral o participativa.
---	---

5.6.4 Servicios Públicos

5.6.4.1 Agua Potable

<p align="center">Tabla 5.35 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Agua Potable</p>	
<p align="center"><i>Con Cambios</i></p>	<p align="center"><i>Sin Cambios</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> La implantación de programas de educación ambiental, de educación para la salud y de protección al ambiente, han generado que el río Tancochín sea fuente de agua potable que garantice el abasto al municipio. El saneamiento del río Tancochín, así como la instalación de letrinas secas y biodigestores han impedido la 	<ul style="list-style-type: none"> La contaminación y los efectos del desastre climático han reducido de sobremanera los recursos no renovables, el tema del agua es de las principales afectaciones que sufre el ser humano. Las políticas centralistas y no conscientes de la importancia del medio ambiente fueron sustituidas demasiado tarde, cuando el agua escaseó.

<p>contaminación de los mantos acuíferos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La potabilización del agua para consumo humano ha reducido el índice de enfermedades gastrointestinales. • Se han construido canales y sistemas para el abasto de agua potable, a partir de la infraestructura con la que contaba el municipio. • La ciudadanía es consciente del valor del agua potable. 	<ul style="list-style-type: none"> • El agua para consumo humano dejó de ser un problema de distribución para ser un problema de trascendencia mundial, puesto que aunque hay infraestructura no hay agua que distribuir.
---	--

5.6.4.2 Alcantarillado

<p align="center">Tabla 5.36 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Alcantarillado</p>	
<p align="center"><i>Con Cambios</i></p>	<p align="center"><i>Sin Cambios</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Con la instalación de una planta tratadora de aguas residuales provenientes de la cabecera municipal, se detuvo el avance de los índices de contaminación del río Tancochín. • Las comunidades, rancherías y congregaciones, además de las colonias que no contaban con conexión al sistema de alcantarillado público, y que además resultaba complicada su instalación, fueron equipadas con biodigestores en las viviendas.. • Reducción considerable en los índices de enfermedades gastrointestinales, lo que es reflejo de la higiene en el municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de drenaje no se instaló en las comunidades de difícil acceso, tampoco la instalación de letrinas, porque representaba un gasto que el Ayuntamiento no pudo cubrir. • Los índices de enfermedades gastrointestinales no descendieron, en cambio aumentaron diversas enfermedades derivadas de la contaminación ambiental. • El río Tancochín y el golfo de México, en sí, toda la cuenca sufre de altos índices de contaminación por la no implantación de mecanismo para la recolección, disminución y/o tratamiento de aguas residuales.

5.6.4.3 Alumbrado Público

<p align="center">Tabla 5.37 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Alumbrado Público</p>	
<p align="center"><i>Con Cambios</i></p>	<p align="center"><i>Sin Cambios</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Se alcanzó la cobertura total del alumbrado público en el municipio, situación que mejoró la imagen y la seguridad pública. • La energía eléctrica utilizada para el alumbrado público, proviene de fuentes alternativas como el sol, que reduce el impacto contaminante al medio ambiente. • De la instrumentación de políticas que 	<ul style="list-style-type: none"> • La crisis económica limita la posibilidad de invertir en tecnología sostenible, además de impactar en las finanzas municipales, ya que no se destina recursos para este rubro. • La falta de luminarias en la calles aumentó los índices de inseguridad.

<p>buscaron la concientización para la conservación del mobiliario público, se redujeron los actos de vandalismo que afectaban la conservación del alumbrado.</p>	
---	--

5.6.4.4 Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Residuos

Tabla 5.38 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición Final de Residuos	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> De la asesoría recibida de grupos ecologistas, se motivó la implementación de estrategias dirigidas a la reducción, recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos. Se implementaron políticas dirigidas a reducir los residuos sólidos entre la ciudadanía. Se instituyó un sistema integral de manejo de residuos sólidos, donde se ha trabajado en el reciclaje y la separación. La autogestión ciudadana de los residuos sólidos ha permitido que se recicle y se separe, además de la concientización en materia ambiental y de generación de residuos. 	<ul style="list-style-type: none"> El problema de la basura rebasó a las autoridades municipales, el gobierno federal y estatal, en coordinación con los municipios de la región, pusieron en marcha un relleno sanitario operado por particulares, y donde se genera biogas, utilizado para la generación de energía eléctrica. Cabe mencionar que la vida útil de cada relleno sanitario es de 7 años, así que en estos 30 años se han construido en promedio 4 rellenos sanitarios, que han contaminado los suelos, la atmósfera y los mantos acuíferos. Los índices de contaminación ambiental se han disparado, debido a que no se reducen los residuos sólidos. El crecimiento poblacional y de zonas urbanas incrementan exponencialmente los índices de generación de residuos sólidos.

5.6.4.5 Mercados y Centrales de Abasto

Tabla 5.39 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Mercados y Centrales de Abasto	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> De la regulación a las actividades del mercado municipal y del tianguis dominical, se han mejorado las condiciones de salubridad y el municipio recauda ingresos por la actividad comercial. Se ha logrado el abasto de productos básicos. Se construyó un depósito de alimentos, en la modalidad de central de abasto 	<ul style="list-style-type: none"> El abasto y producción de alimentos y productos básicos sigue en manos de empresas transnacionales que han destruido por completo a las economías locales. La abstinencia del Ayuntamiento para participar en la creación de organizaciones de productores y comerciantes locales, ha permitido la destrucción de la economía local y sobre

<p>municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se han conformado organizaciones de comerciantes y productores de la región, el Ayuntamiento desempeña un papel de mediador, garantizando el esquema de comercio justo. • Los productos comercializados en el mercado municipal, tianguis municipal y en la central de abasto, son obligatoriamente de productores regionales, de esta manera el Ayuntamiento del municipio (y municipios aledaños) ha protegido la economía local. • Los comerciantes y productores locales han resistido al embate de las empresas transnacionales, gracias al apoyo decidido del gobierno municipal. 	<p>todo ha desincentivado a los productores, ya que los mayores beneficiados son los intermediarios, de este modo no se ha alcanzado el esquema de comercio justo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se puede garantizar la soberanía alimentaria municipal, ni esquemas de comercio justo, ni tampoco higiene y condiciones laborales óptimas para los comerciantes, puesto que el Ayuntamiento se escuda bajo la idea de que no tienen recursos financieros para edificar una central de abasto, mejorar las condiciones del mercado y tianguis dominical, puesto que se ha dejado de lado la organización de dichos entes comerciales para hacerse llegar recursos financieros.
---	---

5.6.4.6 Panteones

<p align="center">Tabla 5.40 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Panteones</p>	
<p align="center"><i>Con Cambios</i></p>	<p align="center"><i>Sin Cambios</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • El panteón municipal, asentado en la cabecera municipal, lleva un excelente registro de los difuntos y restos mortales que alberga. • Se han adaptado los predios que estaban destinados a los cementerios en las comunidades, rancherías o congregaciones del municipio, convirtiéndose en lugares salubres, ordenados y con una administración eficiente. • Se lleva un control general de todos los panteones existentes en el municipio, se ha creado una base de datos que facilita la ubicación, fecha y propietario de los lotes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la insuficiencia presupuestal, no se ha concretado ninguna acción en los cementerios no asentados en la cabecera municipal. • La falta de registros y control de los difuntos y propietarios de los lotes no permite el cobro de impuestos por dicho servicio.

5.6.4.7 Rastro

<p align="center">Tabla 5.41 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Rastro</p>	
<p align="center"><i>Con Cambios</i></p>	<p align="center"><i>Sin Cambios</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • El rastro municipal que sólo sacrificaba al ganado bovino, ahora recibe a todo tipo 	<ul style="list-style-type: none"> • El rastro municipal fue decayendo, y la matanza de animales se practica en los

<p>de animales, con precios accesibles dependiendo de los ingresos económicos de los que asisten a sacrificar a sus animales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ha mejorado la salubridad, puesto que el tratamiento que se le da a los animales sacrificados en el rastro cumple con las normas de sanidad. • Se logró la conformación de una asociación de tablajeros. • La alimentación municipal está garantizada con la mayor higiene posible. 	<p>hogares, los grandes productores de ganado llevan a sus animales a los rastros ubicados en Poza Rica o Tuxpan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La inversión que representaba la remodelación y adaptación del rastro municipal garantizaría la entrada de recursos financieros para el municipio, situación que no se dio por la desatención de los servidores públicos. • No se pudo realizar dicho rastro por la falta de inversión, derivada de la crisis financiera del gobierno federal que afectó al municipio.
---	---

5.6.4.8 Calles, Parques y Jardines

Tabla 5.42 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Calles, Parques y Jardines	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Las calles del municipio se encuentran en excelente estado, permiten la circulación y han sido ideadas para captar el agua de lluvia. • Se han creado parques y jardines para la recreación familiar, en lugares donde se encontraban lotes baldíos y eran un caldo de cultivo para la delincuencia. • En el marco del ordenamiento territorial y ecológico, se han dispuesto áreas verdes y reservas ecológicas, denominados parques ecológicos, donde se permiten actividades de ecoturismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rubro intrascendente para el Ayuntamiento municipal. • Se pavimentan exclusivamente las calles de la cabecera municipal, las colonias y rancherías tienen caminos intransitables en época de lluvia. • Sólo existe un jardín, y es el que se encuentra frente al palacio municipal, donde abunda fauna nociva.

5.6.4.9 Seguridad Pública

Tabla 5.43 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Seguridad Pública	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Derivado del problema que representaba la amenaza creciente del crimen organizado y la inseguridad pública, en Naranjos-Amatlán se instrumentó un sistema integral de seguridad y orden público, que se enfocó en la prevención y que ha demostrado su eficacia. • La participación ciudadana es el complemento idóneo en las tareas de 	<ul style="list-style-type: none"> • La delincuencia organizada restó gobernabilidad. • La respuesta del gobierno federal y estatal en materia de seguridad descalificó a los Ayuntamientos, la tarea de seguridad pública es una competencia exclusiva del gobierno federal con un mando único. • La guerra contra el narcotráfico ha

<p>prevención.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La flota de policías del municipio se ha conformado exclusivamente por habitantes del mismo, y donde prestan su servicio es la misma colonia o ranchería en la que habitan, situación que ha generado empatía y confianza ciudadana. • La cabecera municipal, ante la escasez de unidades móviles, implementó un programa policial en el que los policías recorrían su zona a pie. • Las rancherías al no poder transitar a pie o con unidades motorizadas, recorren su territorio a caballo. • Un punto nodal en el proceso de renovación de la seguridad pública fue la descentralización que motivó el Ayuntamiento, puesto que se crearon comisarías de policía en las comunidades y colonias, donde cada comisario es responsable de los recursos disponibles para su zona para prevenir el delito. En sesión pública cada semana se reúnen los comisarios y el encargado de la seguridad pública para analizar los índices de delitos, así como para rendir cuentas de los recursos utilizados y tareas emprendidas. • Se construyeron estaciones de policía en cada zona donde trabaja cada comisario a lo largo del municipio. • Se erradicaron lotes baldíos y casas abandonadas, evitando así los lugares propicios para cometer actos delictivos. • Se capacita constantemente a los cuerpos policiacos, no sólo en tareas policiales, sino también en la manera de canalizar las demandas ciudadanas y fomentar la participación para generar políticas ciudadanas. 	<p>aumentado los niveles de inseguridad en el municipio, los crímenes, asesinatos y violencia extrema se vive a diario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La corrupción, la impunidad y la violación sistemática de los derechos humanos es tan normal, que ya no existe el Estado de Derecho.
--	--

5.6.5 Comunidad Melchor Ocampo (Estudio de Caso)

Tabla 5.44 Escenario de Desarrollo con Proyección al año 2040 Comunidad Melchor Ocampo (Aspectos Regionales)	
<i>Con Cambios</i>	<i>Sin Cambios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Se desarrolló el modelo de comunidad sostenible en Melchor Ocampo, donde se destaca: <ol style="list-style-type: none"> 1) Vivienda sostenible, 2) Captación de agua de lluvia, 3) Aprovechamiento de la energía solar para abastecimiento de la vivienda, 4) Instalación de biodigestores, en lugar de alcantarillado, y 5) Aprovechamiento de residuos orgánicos derivados de los animales de traspatio. • Se saneó el río Tancochín que atraviesa a la comunidad de Ocampo, evitando así enfermedades derivadas de la contaminación del río. • Se instaló una sede de la universidad agrícola, donde se desarrollan proyectos con impacto en la comunidad. • Las calles de la comunidad han sido desarrolladas para facilitar la captación de agua de lluvia y facilitar el tránsito. • Se construyó un mercado de la comunidad, facilitando la venta y consumo de productos, evitando el desplazamiento hasta la cabecera municipal. • Se construyó una clínica, que trabaja con medicina alópata y tradicional. • Se construyó un panteón de la comunidad, evitando desplazamientos a otros lugares. • Se crearon centros de esparcimiento, como jardines y unidades deportivas, que permiten la recreación y deporte entre las familias. • Se instaló una comisaría de seguridad pública y los policías que trabajan en la comunidad son habitantes de la misma. 	<ul style="list-style-type: none"> • El abandono de la comunidad derivó en un sin fin de situación que han perjudicado a la comunidad, entre ellas la pobreza, la inseguridad, la contaminación, la falta de unidades de salud, entre otras. • La migración a grandes ciudades ha dejado a la comunidad como a un pueblo fantasma. • El abandono del campo, y su uso extensivo para la ganadería, ha provocado más pobreza entre los habitantes. • La contaminación y la degradación del ambiente imposibilita que se garantice la alimentación. De la pobreza y la desertificación y contaminación del ambiente, se han derivado sequías.

CAPÍTULO 6

ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS DE ACCIÓN.

PROYECTOS PARA EL MUNICIPIO DE

NARANJOS-AMATLÁN, VERACRUZ

“Son cosas chiquitas. No acaban con la pobreza, pero quizás desencadenen la alegría de hacer, y la traduzcan en actos. Y al fin y al cabo, actuar sobre la realidad y cambiarla, aunque sea un poquito, es la única manera de probar que la realidad es transformable”.

Eduardo Galeano

La exposición de las políticas generales y proyectos específicos para el desarrollo de Naranjos-Amatlán ordenan los criterios que promoverán y orientarán las acciones a realizar, bajo los criterios de viabilidad, para que lo planeado coincida con el fin; de eficacia, es decir, realizar los proyectos en cantidad y calidad; de eficiencia, para dar un uso adecuado a los recursos destinados para los fines; y de calidad en los bienes y servicios para que los ciudadanos queden satisfechos.

La conjunción de los criterios referidos promoverá el desarrollo con sustento, objetivos y fines sólidos. Los proyectos específicos son una propuesta para que los diversos sectores del municipio los analicen y adopten los que consideren idóneos.

6.1 Ámbito Político

6.1.1 Administración Pública

Proyecto 1

Elaboración de reglamentos que regirán la actuación de la administración pública municipal.

Subproyectos

- Elaboración del Reglamento de Organización Política y Social del Municipio bajo el principio de la representación territorial y comunal.
- Elaboración de los reglamentos necesarios de las diferentes competencias municipales (mercados, panteones, zonificación, etc.).
- Elaboración del Reglamento de Vinculación de Servidores Públicos Municipales y ciudadanos.

Proyecto 2

Elaboración del Catastro Municipal, que garantizará el cobro oportuno del impuesto predial, estableciendo tarifas condensadas que cumplan con las formalidades y con programas de destino y uso de los recursos que se obtengan.

Proyecto 3

De la mano de la participación ciudadana, orientar el componente de Gasto de Inversión hacia las áreas prioritarias para los ciudadanos, es decir, implementar el mecanismo del presupuesto participativo en el municipio.

Proyecto 4

Capacitar a los servidores públicos municipales para que trabajen en problemas focalizados y en su resolución, además para la elaboración de proyectos concretos con resultados a plazo determinado.

Proyecto 5

Creación de mecanismos de comunicación para difundir acciones realizadas por las autoridades municipales.

Subproyectos

- Fortalecer el área de Comunicación Social, creando un boletín informativo (impreso y electrónico) a través del cual se den a conocer aspectos importantes y de interés común.

- Realización de Audiencias Públicas en diversas comunidades del municipio, no sólo en el palacio municipal, a fin de que exista una comunicación directa entre autoridad y ciudadanos.

Proyecto 6

Promover la descentralización de la administración pública municipal hacia las comunidades.

Subproyecto

Fomento y creación de agencias municipales auxiliares, bajo el esquema de presidencias municipales de comunidad, que serán integradas por representantes de las congregaciones, colonias y rancherías que integran al municipio, con facultades y autonomía de gestión.

Proyecto 7

Instrumentación de alianzas y relaciones estratégicas con los municipios pertenecientes a la región huasteca.

Subproyecto

Trabajo en áreas comunes, como medio ambiente, promoción regional, fomento agrícola, pecuario, pesquero, cultural y comercial.

Proyecto 8

Creación de la Oficina de Atención Ciudadana, para que se agilicen distintos trámites.

Subproyecto

- Los ciudadanos que asistan a ésta área recibirán de manera directa y personalizada orientación y/o gestión sobre los trámites que desee realizar.
- Emplear de manera temporal a estudiantes de la rama de ciencias sociales para que brinden apoyo a los ciudadanos en diversos trámites.

Proyecto 9

Creación de la Oficina de Asistencia Jurídica que ofrezca a los ciudadanos orientación legal e imparcial sobre asuntos particulares.

Proyecto 10

Creación del Centro de Estudios del Municipio de Naranjos-Amatlán, Veracruz. Sería un ente con propósitos muy particulares acerca de la proyección del municipio, impulsando planes y programas específicos para el municipio, además de la creación de cuadros de gestión y administración.

Proyecto 11

Consolidar a la Casa de Cultura de Naranjos-Amatlán como un componente clave, realizando labores de promoción, difusión y preservación de cultura y tradiciones, para generar arraigo cultural al municipio.

6.1.2 Participación Ciudadana

Proyecto 12

Elaboración de un marco reglamentario que incentive la participación ciudadana activa de la ciudadanía.

Subproyectos

- Elaboración del Reglamento de Organización Vecinal y de Participación Ciudadana para el Desarrollo Integral del Municipio.
- Elaboración del Reglamento de la Organización Vecinal para la promoción de proyectos comunitarios destinados a superar la pobreza.

Proyecto 13

Creación de Consejos de Organización de la Comunidad que permitan la relación directa con las autoridades municipales. Los Consejos se constituirían por cada

comunidad y su integración se realizaría de manera periódica, de tal forma que todos los vecinos integren el consejo.

Proyecto 14

Programa de Planificación Participativa, a través del cual se buscaría la participación ciudadana en acciones de beneficio común.

Proyecto 15

Programa para la formación de gestores municipales y líderes comunitarios. El Programa consideraría a líderes comunitarios y ciudadanos representativos de las distintas comunidades del municipio.

Proyecto 16

Programa para la Organización y Participación comunal para el Autodesarrollo. Que pretenda formular una cultura de la organización y participación orientada al autodesarrollo de las comunidades.

6.2 Ámbito Social

6.2.1 Educación

Proyecto 17

Creación de Comités de Educación para cada nivel escolar, formado por padres de familia y profesores de las escuelas asentadas en cada comunidad o colonia.

Proyecto 18

Implementación de materias, en los diversos planes de estudio, orientadas al municipio, enfatizando en la educación superior, la creación de proyectos destinados a las comunidades.

Proyecto 19

Realización de trámites, ante el gobierno estatal y el gobierno federal, para la creación de carreras y/o planteles, que se especialicen en materia agrícola y tecnología simple.

Subproyectos

- Gestión por parte del municipio ante diversas instancias e instituciones educativas para la creación de materias y carreras especializadas en cuestiones agrícolas.
- Gestionar con organizaciones no gubernamentales que trabajen y/o empleen tecnología aplicada, para la enseñanza de dichos temas en planteles educativos del municipio.

Proyecto 20

Incentivar mediante programas educativos la creatividad e inventiva entre los jóvenes estudiantes del municipio.

Proyecto 21

A través de la colaboración interinstitucional, realizar convenios necesarios con instituciones públicas y privadas para crear y mejorar planes y programas educativos que impulsen el desarrollo integral del municipio.

Subproyectos

- Promover reuniones periódicas con funcionarios y servidores públicos de la Representación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de la federación, a fin de crear canales de comunicación directa que permita dar respuesta oportuna a las necesidades en materia educativa que se presenten en el municipio.
- Convenios de colaboración con instituciones de educación superior, estatales y federales, para que realicen estudios sobre las potencialidades económicas con las que cuenta el municipio, a fin de sugerir un programa educativo que sea adecuado a la realidad y necesidades de Naranjos-Amatlán.

Proyecto 22

Promoción de la Educación Integral en el municipio.

Subproyectos

- Organización de campañas de alfabetización en las comunidades del municipio con el apoyo de prestadores del servicio social.
- Realizar un diagnóstico de deserción y ausentismo de estudiantes de todos los niveles educativos.
- Enseñanza de diversos oficios como técnicas de agrícolas, carpintería, electricidad, cocina, manualidades, en suma, actividades que motiven el trabajo entre los jóvenes estudiantes.

Proyecto 23

Generar una cultura de la prevención sanitaria, a través de la introducción de materias en los distintos niveles educativos, y de campañas de salud preventiva generadas por el comité de salud municipal.

Proyecto 24

Generar una cultura de la preservación del medio ambiente, a partir de la introducción de materias en los distintos niveles educativos, que se dirijan a concientizar a los jóvenes acerca de los riesgos del calentamiento global y sus efectos en la comunidad.

Subproyecto

Recibir orientación y acciones operativas en los diversos planteles, con grupos de ecologistas y/o defensores de la naturaleza que consideren prioritaria a la educación ambiental.

Proyecto 25

Promover el deporte con la instauración de torneos deportivos (fútbol, basquetbol, atletismo, etc.) entre las diferentes escuelas del municipio.

Proyecto 26

Fomentar el arraigo cultural entre los estudiantes mediante la instauración de actividades culturales en las escuelas y que sean expresadas en distintos foros culturales de la región.

6.2.2 Salud

Proyecto 27

Puesta en marcha de un programa de medicina realmente preventiva.

Subproyecto

- Revisiones médicas completas con periodicidad adecuada a la edad y riesgo de cada grupo de edad.
- Promoción del cuidado del medio ambiente para prevenir enfermedades, a través de campañas dirigidas a la población en las que se den a conocer aspectos como: el manejo de desechos orgánicos e inorgánicos, cuidado y potabilización del agua, consumo de alimentos, higiene de animales domésticos, entre otros.
- Organización de pláticas de orientación y capacitación que permitan prevenir y atender las enfermedades más recurrentes.

Proyecto 28

Visitas frecuentes de estudiantes de todos los niveles a centros de salud en donde por su propia cuenta comprueben los efectos del alcoholismo, tabaquismo y drogas.

Proyecto 29

Ampliación de la infraestructura básica y planta médica para el sistema de salud en cada una de las comunidades del municipio.

Subproyectos

- Establecer Convenios de Participación con Universidades e instituciones de educación superior (pública y/o privada), a fin de que estudiantes de carreras

vinculadas a la salud realicen su servicio social y/o prácticas profesionales en las comunidades del municipio de Naranjos-Amatlán, principalmente en donde no exista atención médica alguna.

- Capacitación y especialización a médicos y enfermeras.
- Instalación mínima de dispensarios médicos en cada comunidad y ranchería del municipio.

Proyecto 30

Promoción de la alimentación de calidad en el municipio de Naranjos-Amatlán.

Subproyectos

- Reivindicación social de consumo únicamente de productos procedentes de cultivo orgánico y de comercio justo y solidario en comedores de instituciones, tanto públicas y privadas, siendo prioritario en las escuelas.
- Organización de Bancos de alimentos.

Proyecto 31

Conjugación de la medicina tradicional con la medicina alópata, para preservar el conocimiento en materia de salud herbolaria.

Proyecto 32

Mejoramiento en la prestación de los servicios públicos.

Proyecto 33

Gestionar, junto con los municipios pertenecientes a la Región Huasteca, la construcción de un Hospital de Especialidades, ya sea proveniente del gobierno estatal o federal.

6.2.3 Vivienda

Proyecto 34

Organización del Comité de Vivienda Digna del municipio de Naranjos-Amatlán. El Comité estaría integrado por autoridades municipales y ciudadanía en general y tendría entre otras funciones la elaboración del Programa de Vivienda para el municipio de Naranjos-Amatlán, así como la organización de la gente en las distintas comunidades para la construcción y rehabilitación de sus casas.

Proyecto 35

Establecer los lineamientos para la construcción de viviendas sostenibles.

Subproyectos

- Recibir capacitación y orientación de especialistas en viviendas sostenibles.
- Las viviendas de la zona urbana (cabecera municipal), y en general todas las viviendas que no cuentan con dichos lineamientos, se irán adaptando.
- Las viviendas de las comunidades y rancherías serán construidas bajo dichos lineamientos.

Proyecto 36

Utilización de tecnología alternativa en el diseño y construcción de viviendas a bajo costo.

Proyecto 37

Generar un Ordenamiento Territorial que contemple zonas idóneas para la construcción de viviendas, delimitando los terrenos adecuados para la agricultura y ganadería, y zonas de conservación.

6.2.4 Medio Ambiente

Proyecto 38

Creación del comité municipal de protección al ambiente, conformado por autoridades locales, estatales y federales, así como la valiosa participación ciudadana, procurando acciones de prevención de emisiones contaminantes y de protección al ambiente.

Proyecto 39

Regeneración del medio ambiente.

Subproyectos

- Reforestación de la Sierra de Otontepec.
- Declaración como zona natural protegida de la Sierra de Otontepec.
- Saneamiento del Río Tancochín.
- Reconstrucción del ecosistema en áreas dañadas y seriamente contaminadas.

Proyecto 40

Como componente del Ordenamiento Territorial, no desarrollar vivienda ni avance de la urbanización en zonas naturales.

Proyecto 41

Generar un Reglamento de Protección al Medio Ambiente Municipal.

Subproyectos

- Promoción de actividades sostenibles.
- Sanción a generadores de daños ambientales.
- Prohibición de toda actividad no sostenible.

6.3 Sector Primario

Proyecto 42

Organización de los sectores económicos del municipio a través de una estrategia que promueva y fortalezca las organizaciones económicas y gestione ante los gobiernos estatal y federal, recursos para sus organizaciones económicas.

6.3.1 Agricultura

Proyecto 43

Regularización de la tenencia de la tierra del municipio de Naranjos-Amatlán.

Subproyectos

- Establecimiento del marco jurídico necesario que otorgue certeza a la tenencia de la tierra en el municipio.
- Elaborar un diagnóstico sobre la situación de la tenencia de la tierra.
- Firma de Convenios de Colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria para regularizar la tenencia de la tierra en el municipio.

Proyecto 44

Organización de productores agrícolas del municipio a fin de fortalecer el desarrollo del sector.

Subproyectos

- Programa de Colaboración entre autoridades y productores agrícolas.
- Organización de redes de comercialización de productos agrícolas con municipios pertenecientes a la Región Huasteca.
- Fomento de Cooperativas Agrícolas para beneficio de productores y consumidores locales.

Proyecto 45

Trabajar coordinadamente con las asociaciones productoras y comerciantes para generar una central de abasto regional en el municipio de Naranjos-Amatlán.

Proyecto 46

Capacitación a agricultores del municipio de Naranjos-Amatlán.

Subproyectos

- Creación de talleres permanentes de capacitación a agricultores para mejorar la calidad de los productos agrícolas. Pueden ser convenios con instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma de Chapingo o con la SAGARPA, para que los agricultores del municipio obtengan asesoría que les permita mejorar la calidad de sus productos.
- Creación de talleres de Agricultura Ecológica (Permacultura) para conservar el ambiente y a las especies nativas de semillas; puede ser impartido por miembros residentes en México de la Federación Internacional del Movimiento de Agricultura Ecológica.

Proyecto 47

Creación de un Banco de Semillas, con la finalidad de conservar las especies nativas (ejemplo, el maíz criollo).

Proyecto 48

Comercialización de productos agrícolas del municipio a través de la creación de redes regionales de productores locales.

Subproyectos

- Solicitud de asesoría a instancias federales y estatales para comercializar productos a nivel nacional.
- Promoción los productos agrícolas del municipio en ferias regionales, nacionales e internacionales.

6.3.2 Pesca

Proyecto 49

Reintroducción de especies originarias de peces.

Proyecto 50

Creación de cooperativas pesqueras.

Subproyectos

- La principal tarea de las cooperativas pesqueras será la de vigilar la sanidad de los Ríos del municipio de Naranjos-Amatlán.
- Comercializar en la región productos pesqueros de buena calidad.

6.3.3 Producción Pecuaria

Proyecto 51

Incentivar la diversificación en la producción ganadera del municipio.

Subproyectos

- Incentivar la producción de ganado ovino, porcino y caprino, para equilibrarlas con la producción bovina.
- Entregar entre la población de bajos recursos especies de aves de corral, para que empiecen con la crianza de animales de traspatio.

Proyecto 52

Creación de organizaciones ganaderas, que defiendan la producción nacional de carne, frente a las empresas transnacionales.

Proyecto 53

Asistencia Técnica para ganaderos del municipio.

Subproyecto

- Solicitud de asesoría a instancias federarles (SAGARPA) y estatales para mejorar la calidad del ganado.

6.4 Sector Secundario

6.4.1 Industria

Proyecto 54

Introducción en Naranjos-Amatlán de entidades educativas que se dirijan a la tecnología aplicada.

Proyecto 55

Creación de un marco regulatorio para las industrias existentes en el municipio, con estrecha vinculación a los lineamientos ambientales.

6.5 Sector Terciario

6.5.1 Comercio

Proyecto 56

Elaborar el censo de comerciantes instalados en el municipio.

Subproyectos

- Constitución de la Cámara Municipal de Comercio, para crear redes de comercialización con otros municipios del estado y con otras entidades federativas.
- Elaborar una base de datos para saber el tipo de comercio que se desarrolla en el municipio, y para conocer el monto del pago de impuestos.

Proyecto 57

Generación de diversas organizaciones y/o cooperativas para dinamizar la actividad comercial y agropecuaria.

Proyecto 58

Instrumentación de los mecanismos necesarios para implantar el esquema del “comercio justo”.

6.5.2 Turismo

Proyecto 59

Promoción y difusión permanente de los atractivos naturales y culturales con los que cuenta el municipio de Naranjos-Amatlán.

Subproyectos

- Desarrollar campañas de concientización y capacitación destinadas a los habitantes del municipio para informarles sobre los beneficios del ecoturismo y sobre la necesidad de que participen en toda acción destinada a la preservación de sus riquezas naturales.
- Creación de Campañas Permanente de Promoción y Concientización para que los habitantes conozcan, aprecien y valoren el patrimonio, natural y cultural con que cuenta el municipio.
- Organizar ferias anuales (gastronómicas, deportivas, culturales, etc.) que permitan invitar a turista nacional y extranjero, a considerar al municipio como una oportunidad integral para acudir a él durante sus vacaciones.

Proyecto 60

Promoción del ecoturismo en el municipio de Naranjos-Amatlán y la Región Huasteca.

Subproyectos

- Establecer convenios de colaboración con los municipios que integran la Región Huasteca para la creación de rutas para el senderismo, rapel, deportes acuáticos, en los distintos municipios que integran la región y promover estas actividades de manera integral.
- Establecer los convenios de colaboración necesarios con los municipios que integran Región Huasteca a fin de promover las riquezas naturales de la región a través de paquetes promocionales que permitan la visita de turistas.

6.6 Servicios Públicos

6.6.1 Agua Potable

Proyecto 61

Ampliación de la cobertura de la red de agua potable en la cabecera municipal y en sus comunidades donde se permita la instalación de infraestructura.

Subproyectos

- Elaborar estudios especializados, donde se identifiquen las zonas aptas para cobertura de la red de agua potable.
- Construcción de una planta potabilizadora que permita a Naranjos-Amatlán satisfacer sus necesidades básicas en el corto y mediano plazos.
- Desarrollar proyectos alternativos para el tratamiento, la conservación y la potabilización de agua proveniente de ríos, pozos y lluvia.
- Impulsar la construcción de contenedores de agua que sirvan como abastecedores de agua para las épocas de sequía.

Proyecto 62

Creación de la Junta Municipal de Agua Potable, para que represente a los diversos sectores de la sociedad. Se encargará de promover acciones de concientización y

sensibilización social para la conservación, ampliación y mejoramiento del Sistema Municipal de Agua Potable.

Proyecto 63

Programa de orientación para el cuidado y buen uso del agua potable.

Subproyecto

- Generar un Programa de Educación Ambiental, dirigido a la conservación, saneamiento y creación de fuentes de agua para el consumo humano y para el desarrollo de cultivos agrícolas.

Proyecto 64

Actualización del padrón de usuarios y de tarifas de consumo de agua potable.

Subproyectos

- Creación de un padrón de contribuyente para situar el lugar donde se consume el agua, ya sean domicilio o comercios.
- Establecimiento de tarifas de consumo de agua, para conservar la red de agua potable, y que también permita su mejoramiento y ampliación.
- Instrumentar un programa de descuento para contribuyentes que realizan su pago a tiempo, con la finalidad de otorgar descuentos a los usuarios que paguen el servicio antes de la fecha establecida.

Proyecto 65

Para las comunidades donde resulta técnicamente imposible la instalación de la red de agua potable, habilitar mecanismos para la recolección de agua de lluvia y para su distribución.

Proyecto 66

Establecer convenios con instancias públicas, federales y estatales, para ampliar la cobertura del servicio de agua potable en las comunidades y rancherías del municipio.

6.6.2 Alcantarillado

Proyecto 67

Generar cursos de capacitación a empleados del sistema de Alcantarillado, en materia de mantenimiento de la red de drenaje y alcantarillado.

Proyecto 68

Programa integral de capacitación a autoridades y ciudadanos para la construcción de drenajes, alcantarillas y fosas sépticas.

Proyecto 69

Elaboración y puesta en práctica de un Programa Integral de Educación Ecológica Ambiental.

Proyecto 70

Equipamiento con Biodigestores a hogares que no se encuentran conectados al drenaje municipal.

Subproyecto

- Capacitar a empleados municipales y a la ciudadanía para la construcción de fosas sépticas o para el equipamiento de Biodigestores.

6.6.3 Alumbrado Público

Proyecto 71

Ampliación y mejoramiento de la red de alumbrado público del municipio de Naranjos-Amatlán.

Subproyectos

- Instalar equipos de alumbrado público que contribuyan al ahorro de energía.
- Sustitución de los equipos existentes por equipos enfocados al ahorro de energía.
- Entregar luminarias a cada vivienda del municipio.

Proyecto 72

Desarrollar esquemas para la colaboración y participación del municipio de Naranjos-Amatlán con instituciones públicas y privadas para ampliar la red de alumbrado público en todas las comunidades del municipio.

Subproyecto

- Elaborar convenios de colaboración con instituciones públicas y/o privadas para la implantación y utilización de tecnologías alternativas, como son la energía solar, la energía hidráulica y la energía eólica.

Proyecto 73

Creación de comités ciudadanos o de grupos de vecinos en cada colonia, comunidad o ranchería, para que estimulen el ahorro de energía y la protección al mobiliario de alumbrado.

6.6.4 Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos

Proyecto 74

Recibir asesoría de grupos ecologistas.

Subproyecto

- Implementación de estrategias dirigidas a la reducción, recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos.

Proyecto 75

Implementación de acciones dirigidas a reducir los residuos sólidos entre la ciudadanía.

Subproyectos

- Crear campañas de concientización sobre los residuos sólidos y el consumo desmedido de artículos derivados del petróleo.
- Concientizar a los pobladores para que separen los residuos sólidos.

Proyecto 76

Implementación del Sistema Integral para el Manejo de Residuos Sólidos, donde se trabaje en el reciclaje y la separación de los residuos.

Subproyectos

- Crear depósitos para la canalización de envases reciclables.
- Crear convenios con instituciones privadas para canalizar los envases recolectados en el municipio.

6.6.5 Mercados y centrales de abasto

Proyecto 77

Regulación de las actividades del mercado municipal y del tianguis dominical.

Subproyectos

- Mejoramiento de la salubridad.
- Recaudación de ingresos por actividades comerciales.

Proyecto 78

Conformación de organizaciones de comerciantes y productores de la región.

Subproyecto

- El Ayuntamiento desempeñará un papel de mediador, garantizando el esquema de comercio justo.

Proyecto 79

Construcción de un depósito de alimentos, en la modalidad de central de abasto municipal. Que garantice el abasto de productos básicos.

Proyecto 80

Incentivar la protección de los productores regionales, mediante la comercialización de sus productos en el mercado municipal, tianguis municipal y en la central de abasto, estableciendo algún mecanismo que obligue a los comerciantes a vender productos regionales, de esta manera el Ayuntamiento del municipio protege a la economía local.

6.6.6 Panteones

Proyecto 81

Elaboración del marco regulatorio necesario para mejorar y hacer más eficiente el servicios de panteones en Naranjos-Amatlán.

Proyecto 82

Mejoramiento del servicio público de panteones.

Proyecto 83

Rehabilitación y renovación del servicio de panteones.

Subproyecto

- Diseño y planeación de nuevos panteones para las rancherías o comunidades.

Proyecto 84

Capacitación e información de medidas sanitarias para prestadores del servicio de panteones y ciudadanos en general.

Proyecto 85

Actualización y elaboración de bases de datos que permitan hacer más eficientes el servicio de panteones.

Subproyectos

- Actualización de las bases de datos del actual panteón municipal y de los panteones ubicados en las rancherías.
- Elaboración de un censo de las fosas existentes en los panteones del municipio.
- Regularización de propiedades en los panteones.

6.6.7 Rastro

Proyecto 86

Ampliación del rastro municipal, para que no sólo se sacrifique al ganado bovino, sino que tenga la capacidad suficiente para recibir a todo tipo de animales, con precios accesibles dependiendo de los ingresos económicos de los que asisten a sacrificar a sus animales.

Proyecto 87

Implementación de un programa de salubridad, que cumpla con las normas de sanidad indispensables, para el tratamiento de los animales sacrificados en el rastro.

Subproyecto

- Contratación de veterinarios para el cuidado del animal, desde su ingreso al

rastros hasta el momento de su sacrificio.

Proyecto 88

Conformación de una asociación de tablajeros.

6.6.8 Calles, parques y jardines

Proyecto 89

Remozamiento de las calles de la cabecera municipal.

Proyecto 90

Adecuación de las calles y caminos rurales, que permiten el aprovechamiento de agua de lluvia.

Proyecto 91

Creación de parques y jardines.

Subproyectos

- Expropiación de lotes baldíos, para la construcción de parques familiares.
- Disposición de áreas verdes y áreas ecológicas denominadas “parques ecológicos”.

6.6.9 Seguridad Pública

Proyecto 92

Organización de la comunidad en acciones que coadyuven en mejorar la Seguridad Pública del municipio.

Subproyectos

- Creación del Consejo Municipal de Seguridad Pública.
- Creación de Comités Comunitarios de Seguridad Pública.

Proyecto 93

Instrumentación del Sistema Integral de Seguridad y Orden Público.

Subproyectos

- Prevención del delito a partir de la participación ciudadana.
- La flota de policías del municipio se debe conformar exclusivamente por habitantes del mismo, y que donde presten su servicio sea la misma colonia o ranchería en la que habitan.

Proyecto 94

Programa de descentralización de cuerpos policiales.

Subproyectos

- Creación de comisarías de policía en las comunidades y colonias, donde cada comisario es responsable de los recursos disponibles para su zona para prevenir el delito.
- Eficientar y transparentar la seguridad pública, con sesiones públicas semanales, donde se reúnan los comisarios, el encargado de la seguridad pública municipal, el consejo y los comités de seguridad pública, para analizar los índices de delitos.
- Rendición de cuentas de los recursos utilizados y tareas emprendidas.
- Construcción de estaciones de policía en cada zona donde trabaja cada comisario a lo largo del municipio.
-

Proyecto 95

Implementación de programas policiales, en los que los elementos policiacos recorran su zona a pie.

Proyecto 96

Compra de caballos destinados a las comisarías asentadas en rancherías para recorrer su territorio.

Proyecto 97

Programa para erradicar lotes baldíos y casas abandonadas, evitando así los lugares propicios para cometer actos delictivos.

Proyecto 98

Programa de capacitación a los cuerpos policíacos, no sólo en tareas policiales, sino también en la manera de canalizar las demandas ciudadanas y fomentar la participación para generar políticas de prevención del delito derivadas de los ciudadanos.

Conclusiones

La administración pública municipal en la actualidad demanda un amplio compromiso, tanto en el campo de la teoría y cuanto más en la práctica, derivado de las múltiples problemáticas a las que hace frente. Aunado a esto, el municipio como institución recibe fuertes críticas acerca de su funcionalidad y viabilidad. Se han formulado distintas posiciones teóricas que centran la atención de los problemas municipales en la administración, que no está mal, pero eso tan sólo forma parte de un componente más amplio que es el gobierno municipal.

Los gobiernos municipales tienen fuertes problemáticas, tanto económicas, como políticas y sociales. La cuestión se centra en él cómo hacerle frente a dichas cuestiones. El trabajo de investigación elaborado, tiene esa particularidad, es presentado como una respuesta a esa interrogante, ya que se formularon diversos aspectos teóricos y prácticos que vigorizan a la administración pública municipal como motor de cambio y orientador de las demandas ciudadanas.

Podemos comprobar la hipótesis central de la tesis, afirmando que la administración pública municipal no procura el desarrollo. No es una aseveración al aire, sin soporte, es una aseveración fundamentada en la exposición teórica sustentada con argumentación que demuestra esa idea. Aislar el hecho de que la administración pública municipal no procura el desarrollo, de las limitantes propias que tiene, sería un error. No es que el municipio y su administración no quieran el desarrollo de su población, más bien no puede. Para explicar este hecho me permito formular las siguientes ideas.

En un primer punto, se destaca que históricamente el municipio mexicano no fue diseñado para procurar el desarrollo de la comunidad, de hecho fue diseñado para dominar y afianzar la conquista española. Con la instauración de la institución municipal, las comunidades indígenas fueron violentadas y se les arrebató su propiedad, que fue transferida a los conquistadores como una donación por su trabajo para el rey.

El hecho de que los españoles asentaran sus ciudades sobre las antiguas comunidades indígenas y que conservara su organización política, más no

administrativa ya que dispusieron del entorno geográfico para echar andar la economía, se debió a que los esquemas de dominación practicados por los mexicas eran eficientes. Dicha configuración política prehispánica se puede observar claramente en el estado de Oaxaca, donde las comunidades indígenas sobreviven desde la época de la colonia.

El Altépetl es un elemento clave en la comprensión del proceso histórico mexicano, dicha entidad política se conservó durante la colonia, distinguiéndose en los denominados pueblos de indios, lugares donde fueron confinados los indígenas de mayor escala social. El pueblo de indios se transformó en la época independiente en rancherías, por diversas situaciones de conveniencia para ellos; dichas rancherías se asentaron en las zonas montañosas o de lomerío, puesto que las mejores zonas para cosechar fueron trabajadas por los españoles y se configuraron en las haciendas. En esas zonas montañosas y que actualmente siguen siendo ranchos, es que todavía se pueden ver los estragos de años de marginación y dominación, puesto que dichas rancherías son el foco de atención de programas del gobierno federal como Oportunidades, es en esos lugares siguen viviendo los más pobres de México.

La pobreza es un mal estructural, puesto que está adherida fuertemente a la conformación del Estado mexicano. La solución a dicho mal estructural es con una solución estructural. Razón por la cual se propone dinamizar al municipio mexicano, para que rompa con el centralismo y la inmovilidad que reina en su actuar público, es por eso que el proyecto de desarrollo para Naranjos-Amatlán, Veracruz se compone de un fuerte impulso a la participación ciudadana, participación que se traduzca en organización que genere poder, el poder necesario para abandonar la pobreza.

En un segundo punto cabe recalcar el papel del desarrollo. Es cierto que el desarrollo es un tema que actualmente se encuentra “de moda” por su connotación de sustentable, pero se puede afirmar que dicha postura en realidad es una impostura. El desarrollo lleva implícito el crecimiento, puesto que si no hay crecimiento no hay desarrollo. La versión más amigable del crecimiento es el desarrollo, ya que ha sido lanzado a la arena pública con diversos adjetivos, como lo es el desarrollo *humano*, el desarrollo *social*, el desarrollo *local* o hasta el punto de

llamarlo *sustentable*.

El desarrollo para sus defensores, es una etapa a la que cualquier pueblo, ya sea rico o pobre, puede aspirar. El desarrollo es la etapa superior en la carrera por elevar el nivel de vida de los pueblos. Cuando se afirma tal hecho se dejan de lado diversas variables que permiten o impiden el acceso al desarrollo.

Para aspirar al desarrollo se necesita una condición básica, haber sido un país colonizador. Si realizamos un pequeño análisis para detectar a los países desarrollados, encontramos que son Estados Unidos de América, Alemania, Japón, Rusia, Francia, China, entre otros. Los que son países en vías de desarrollo por lo regular son países con grandes recursos naturales, que por cierto no tienen las potencias ya mencionadas. Son precisamente países en vías de desarrollo porque mantienen negocios con las grandes potencias, destinan sus recursos naturales y producen materia prima para dichos países. Los países subdesarrollados son los que han sufrido más fuertemente el salvajismo de la colonización, son aquellos países que ya fueron saqueados en exceso y que no tienen más recursos que ofertar al mercado.

El subdesarrollo es una consecuencia del desarrollo no una situación previa, en el sentido en que al contribuir a la riqueza de las potencias se desprotege el mercado interno y se depende de los bienes manufacturados y de la materia prima transformada. El subdesarrollo no es deseado por los municipios que lo padecen, es una condición resultante de la política económica que lleva el gobierno federal.

De lo que sí es culpable el municipio es de no afrontar el subdesarrollo con dignidad. Los municipios en lugar de movilizar a la población, se dedican a pedir más dinero a la federación para emprender proyectos en los municipios. No se han dedicado a influir en la población para revertir este mal exógeno que padecen. La solución está en el fortalecimiento de la economía interna, particularmente de la producción regional, donde se incentive a los productores locales y se saque a flote la economía local.

Para alcanzar dicho objetivo en los municipios, la participación es su gran componente. La participación efectiva de los ciudadanos es capaz de generar una riqueza sin igual. De la participación se puede incidir en las actividades del

Ayuntamiento y en su administración pública, puesto que bajo los modelos de presupuesto participativo se infiere directamente en el gasto de inversión que los ciudadanos consideran necesario.

Con la participación se puede emprender una fuerte transformación del centralismo tan férreo que tenemos en el sistema político mexicano. La participación es campo fértil para el cambio. Existen experiencias exitosas a nivel mundial que demuestran el poder del cambio. Se destaca el papel de la ciudadanía en materia de seguridad pública, la gente tiene el poder de erradicar la inseguridad con su participación decidida.

La democracia electoral ha demostrado su ineficacia, las instituciones sobre las que se sustenta han caído en una brecha muy profunda donde la gente las ha sepultado puesto que no responden a sus demandas y su marco de acción se encuentra fuera de la realidad.

La necesidad de construir una democracia participativa se basa en que la representación (de la democracia electoral) no genera legitimidad. La politización ciudadana es una demanda cada vez más frecuente entre diversas organizaciones civiles, insisten en la necesidad de la participación, puesto que la ciudadanía no necesita de la tutela para salir de la pobreza.

El resurgimiento de los lazos comunales y vecinales es una necesidad hoy ante la globalización que destruye culturas e identidades. Cuando la gente percibe que en lugar de progresar (económicamente) se empobrece, es cuando detecta la contraproductividad de la política económica. Lo mismo sucede con la salud, la educación y la seguridad pública. Cuando menos se involucra la gente en instituciones de éste calibre, es cuando se cuestionan la funcionalidad de dichos entes.

Las instituciones escapan al control ciudadano, en la medida en que se expanden y diversifican sus actividades. De hecho se puede asegurar que los políticos y servidores públicos a los que rinden cuentas son a empresarios no a los ciudadanos, puesto que cada vez se desvincula más la administración pública y la política de los ciudadanos, el enfoque que se distingue es hacia la percepción que tengan los hombres que invierten sus recursos en este país.

México vive hoy con un fantasma llamado federalismo, es una figura imaginaria que jamás ha sido implementada en este país. Bajo tal absurdo se ha gobernado este país desde su conformación como tal en 1824. El federalismo es un ideal para los países que fueron colonizados, puesto que por diversas razones los países colonizadores tienen una fuerte tradición federalista, claro es el ejemplo de los Estados Unidos.

El modelo estadounidense de federalismo fue un gran ejemplo para México, que lo retomó en su constitución de 1824, con la excepción que acá sólo fue escrito pero jamás trabajado. En los Estados Unidos la fortaleza de su gobierno federal recae en el poder y autonomía que tienen sus municipios y sus estados, todo lo contrario que sucede en México ya que acá el gobierno federal se involucra en la vida de todos los municipios y de los estados fungiendo un papel de tutor.

La tutela administrativa es un vicio muy bien ubicado en un tiempo y espacio determinado, corresponde a la época absolutista, ese vicio absolutista fue heredado a los gobiernos “democráticos”. Todavía tenemos remanentes de esa forma despótica de gobierno, donde no se reconocen libertades, autonomías y competencias.

Federalismo refiere a un pacto o contrato en el cual, los que lo firman, tienen una plena autonomía y se adhieren para alcanzar objetivos comunes. Los que se adhieren son estados y municipios. La conformación municipal, como ya se mencionó, deviene de la colonia. La conformación de las entidades federativas tiene una configuración compleja, ya que en parte deviene de la época colonial, pero en parte son resultado de diversos acomodos políticos. Por ejemplo el estado de Veracruz no era como tal durante la época colonial, de hecho su conformación cambió vertiginosamente en el siglo XIX. A diferencia de lo que sucede en México, en España sus comunidades autónomas y provincias nacieron a partir del arraigo a una lengua, un territorio y tradiciones comunes. El sentido de identidad está más fuertemente presente en ellos que en nosotros.

La cuestión a abordar sería ¿Cómo construir identidad en comunidades que ya la perdieron?, ¿Cómo incentivar la participación ciudadana bajo esquemas cerrados y tutelares?, son preguntas que surgen después de haber analizado la teoría vertida en

el presente trabajo de tesis. Derivado de dichos cuestionamientos es que se formuló el proyecto de desarrollo para Naranjos-Amatlán.

Naranjos-Amatlán tiene una historia muy peculiar. En la época prehispánica surgió la comunidad de Amatlán, y su renacimiento se da en el siglo XIX con las exploraciones petroleras. En el siglo XX Naranjos-Amatlán contribuyó a la riqueza de la nación, puesto que del subsuelo fue extraída hasta la última gota de petróleo y la federación no le devolvió en nada dicha riqueza, la situación de marginación es humillante.

La cobertura de salud es precaria, no hay hospitales suficientes para cubrir a toda la población, pero los empleados de PEMEX tienen cobertura de salud exclusiva, cuando esa riqueza petrolera es derivada de lo que de Naranjos fue extraído. La colonia petrolera de Naranjos es un centro urbano muy parecido a una ciudad tipo Tampico, las comunidades de Naranjos tienen un atraso y una precariedad que de acuerdo a los estándares de nivel de vida quedan mucho a deber.

Las inconsistencias y contrastes en Naranjos-Amatlán dejan ver los estragos del subdesarrollo, de la explotación de los recursos, de la mala alimentación (desnutrición infantil), la contaminación, la migración, insalubridad, y la contaminación y degradación ambiental desbordada que se vive en el municipio.

Es por estas razones que al finalizar el proyecto de desarrollo para Naranjos-Amatlán se proponen diversos proyectos que incentiven a la población para que por sus propios medios salgan de la pobreza, ya que de lo contrario seguirán en el abandono que han vivido por años.

Fuentes de Información

Bibliográficas

- ~ Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ~ Beneyto Pérez, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- ~ Bookchin, Murray, *Seis tesis sobre el municipalismo libertario*, Buenos Aires, Tupac Ediciones, Compilación: La Utopía es Posible. Experiencias Contemporáneas, 2007.
- ~ Carrillo, Ernesto, *La evolución de los estudios de la administración pública: la cuestión del objeto*, México, El Colegio de México, Compilación: De la Administración Pública a la Gobernanza, 2003.
- ~ Castelazo, José R., *Administración pública: una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- ~ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, 1985.
- ~ Costa, Gino, *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2007.
- ~ De Sousa Santos, Boaventura, *Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva*, México, Fondo de Cultura Económica, Compilación: Los Caminos de la Democracia Participativa, 2005.
- ~ Díaz, Lilia, *El liberalismo militante*, México, El Colegio de México-Harla, Compilación: Historia General de México, 1987.
- ~ Florescano, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México, 1500-1821*, México, Ediciones Era, 1979.

- ~ Florescano, Enrique; Gil Sánchez, Isabel, *La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808*, México, El Colegio de México, Compilación: Historia General de México, 1981.
- ~ Forrester, Viviane, *El horror económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- ~ Francés García, Francisco; Carrillo Cano, Antonio, *Guía metodológica de los presupuestos participativos*, Alicante, Colectivo Preparación, 2008.
- ~ Fujigaki, Esperanza, *La agricultura, siglos XVI al XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Oceano, Serie: Historia Económica de México, 2004.
- ~ Furtado, Celso, *El desarrollo económico: un mito*, México, Siglo XXI, 1985.
- ~ Galeano, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, México, Siglo XXI, 2009.
- ~ Ganuza Fernández, Ernesto; Álvarez de Sotomayor, Carlos, *Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos*, Barcelona, Icaria, Compilación: Democracia y Presupuestos Participativos, 2003.
- ~ García Martínez, Bernardo, *El desarrollo regional y la organización del espacio, siglo XVI al XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Oceano, Serie: Historia Económica de México, 2004.
- ~ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 2003.
- ~ González, Luis, *El liberalismo triunfante*, México, El Colegio de México-Harla, Compilación: Historia General de México, 1987.
- ~ Gracida, Elsa M., *El desarrollismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Oceano, Serie: Historia Económica de México, 2004.
- ~ Horowitz, Irving Louis, *Dilemas y decisiones en el desarrollo social*, México, Siglo XXI, Compilación: La Sociedad Industrial Contemporánea, 2003.

- ~ Illich, Iván, *El género vernáculo*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1990.
- ~ -----, *La convivencialidad*, México, Fondo de Cultura Económica, Compilación: Obras Reunidas I, 2006.
- ~ Latouche, Serge, *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*, Barcelona, Icaria, 2004.
- ~ Martínez Sifuentes, Esteban, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2001.
- ~ Matías, Domingo, *Presupuesto participativo y democratización*, Santo Domingo, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, 2004.
- ~ Max-Neef, Manfred, *Economía descalza. Señales desde el mundo invisible*, Montevideo, Editorial Nordan, 1986.
- ~ -----, *Desarrollo a escala huma*, Barcelona, Nordan-Icaria, 1998.
- ~ Morris, David; Hess, Karl, *El poder del vecindario. El nuevo localismo*, Barcelona, Gustavo Gili, 1978.
- ~ Muñoz, Virgilio; Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídicos-históricos del municipio en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- ~ Obando Torres, Andrés, *1er. Informe de gobierno municipal 2008-2010*, Naranjos, H. Ayuntamiento de Naranjos-Amatlán, 2008.
- ~ Ochoa, Roberto, *Muerte al Leviatán. Principios para una política desde la gente*, México, Editorial Jus, 2009.
- ~ Olmedo Carranza, Raúl, *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*, México, Editorial Comuna, 1999.
- ~ -----, *Diccionario práctico de la administración pública municipal*, México, Editorial Comuna, 2001.
- ~ -----, *El cuarto orden de estado. El gobierno de la comunidad*, Guadalajara, Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, 2005.

- ~ -----, *Historia, leyes y retos del municipio mexicano*, México, Editorial Comuna, 2007.
- ~ -----, *Participación ciudadana y organización vecinal*, México, Editorial Comuna-Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007.
- ~ Olmedo Carranza, Raúl, *La descentralización política*, Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública, Compilación: Experiencias sobre Descentralización y Desconcentración en Diversos Países, 1987.
- ~ Olmedo Carranza, Raúl (compilador), *Para comprender a México / ¿crecer o decrecer? Megatendencias*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009.
- ~ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “Declaración de México sobre las políticas culturales”, *Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales*, viernes 6 de agosto de 1982.
- ~ Proudhon, Pierre Joseph, *El principio federativo*, México, Editorial del Valle de México, 1992.
- ~ Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura de Económica, 1999.
- ~ Sartori, Giovanni, *Homo videns. Las sociedad teledirigida*, Madrid, Editorial Taurus, 2001.
- ~ Schumacher, E.F., *Lo pequeño es hermoso*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1983.
- ~ Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza, 1982.
- ~ Todd, Emmanuel, *La ilusión económica. Ensayo sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas*, Madrid, Editorial Taurus, 1999.
- ~ Uvalle Berrones, Ricardo, *Perspectiva de la administración pública contemporánea*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007.

- ~ Villoro, Luis, *La revolución de independencia*, México, El Colegio de México, Serie: Historia General de México, 1981.
- ~ Von Webeser, Gisela, *La formación de la hacienda en la época colonial. El uso de la tierra y el agua*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- ~ Wright, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ~ Zoraida Vázquez, Josefina, *Los primeros tropiezos*, México, El Colegio de México-Harla, Compilación: Historia General de México, 1987.

Hemerográficas

- ~ Bonnin, C.J.B., “Principios de administración”, *Revista de Administración Pública*, edición especial en memoria del maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre, 1982, pp.81-102.
- ~ Díaz Casillas, Francisco José, “La administración Pública novohispana”, *Cuadernos de Análisis Político-Administrativo*, núm.10, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1987, 198pp.
- ~ García Martínez, Bernardo, “La naturaleza política y corporativa de los pueblos de indios”, *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia*, núm. XLII, Academia Mexicana de la Historia, 1999, pp.213-236.
- ~ Georgescu-Roegen, Nicholas, “Energía y mitos económicos”, *Revista ICE*, Madrid, Información Comercial Española, mayo, 1975, p.94-122.
- ~ González Amador, Roberto, “Afectará inflación y bienestar social el costo de los alimentos”, periódico *La Jornada*, año 27, núm. 9488, sección “Economía”, México, miércoles 12 de enero de 2011, p.25.
- ~ Herrera, María del Carmen; Ruiz Medrano, Ethelia, “James Lockhart. The Nahuas After the Conquest. A Social and Cultural History of Indians of Central Mexico.

Sixteenth Through Eighteenth Centuries”, *Estudios de Historia Novohispana*, núm. 14, México, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp.206-213.

- ~ Moyado Estrada, Francisco, “Organización e integración de la administración pública municipal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Gobierno y la Gestión Municipal en México*, núm. 64, primera parte, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, pp.127-138.
- ~ Sánchez, Julián, “Encuesta de inseguridad alimentaria 2008-2009. 3.4 millones de hogares sufren hambre severa”, periódico *El Universal*, año 94, núm. 33,993, sección “Nación”, México, viernes 19 de noviembre de 2010, p.A4.
- ~ Wilson, Woodrow, “El estudio de la administración”, *Revista de Administración Pública*, Conmemorativa del 25 aniversario del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, pp.275-294.
- ~ Wright, Deil, “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, *Revista de Estudios Políticos*, núm.6, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Presidenciales, noviembre-diciembre, 1978, pp.5-28.

Electrónicas

- ~ S/a, “Chile el menos corrupto de AL; México mejora”, [en línea], México, El Economista, com.mx, 26 de septiembre de 2007, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/>, [consulta: 26 de septiembre de 2007].
- ~ Camacho, Zósimo, “Policía comunitaria rebasa al gobierno”, [en línea], México, Contralínea, Dirección URL: http://www.contralinea.com.mx/archivo/2007/enero/htm/policia_comunitaria_rebasa_gobierno.htm, [consulta: 25 de enero de 2010].

- ~ Castro, Fidel, *Condenados a muerte prematura por hambre y sed más de 3 mil millones de personas en el mundo*, [en línea], La Habana, 28 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://descrecimiento.blogspot.com/2009/12/condenados-muerte-prematura-por-hambre.html>, [consulta: 22 de diciembre de 2009].
- ~ Centro de documentación, información y análisis de la cámara de diputados LXI legislatura, *Leyes federales vigentes*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>, [consulta: 29 de agosto de 2009].
- ~ Consejo Nacional de Población, *Veracruz de Ignacio de la Llave. Región II huasteca baja: grado de marginación por municipio, 2005*, [en línea], 1 p., México, CONAPO, 2006, Dirección URL: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/anexoB/b_3002.pdf, [consulta: 15 de agosto de 2010].
- ~ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *Población total, pobreza por ingresos, indicadores, índice y grado de rezago social, según localidad, 2005*, [en línea], México, CONEVAL, Dirección URL: <http://www.coneval.gob.mx/>, [consulta: 29 de marzo de 2009].
- ~ Giorgio Mosangini, *Ante un mundo imposible: decrecimiento*, [en línea], 18pp., Barcelona, Collectiu d'Estudis sobre Cooperació i Desenvolupament, Dirección URL: <http://descrecimiento.blogspot.com/2009/07/resumen-esquematico-del-decrecimiento.html>, [consulta: 2 de julio de 2009].
- ~ H. Ayuntamiento de Naranjos Amatlán, Veracruz. Administración 2008-2010, *Información del municipio*, [en línea], Naranjos-Amatlán, Gobierno municipal 208-2010 Naranjos-Amatlán, Dirección URL: <http://www.naranjosamatlan.gob.mx/puntos%20de%20interes.html>, [consulta: 14 de agosto de 2010].
- ~ H. Ayuntamiento de Naranjos-Amatlán, Veracruz. Administración 2008-2010, *Plan municipal de desarrollo*, [en línea], 129 pp., Naranjos-Amatlán, Dirección URL: <http://www.naranjosamatlan.gob.mx/httpdocs/plan%20municipal%20de%20desarrollo%202008-2010/plan%20municipal%20de%20desarrollo%202008-2010.pdf>,

[consulta: 8 de abril de 2009].

- ~ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo general de población y vivienda 2000*, [en línea], México, INEGI, Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=16852&s=est>, [consulta: 28 de noviembre de 2010].
- ~ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Conteo de población y vivienda 2005. Principales resultados por localidad (ITER)*, [en línea], México, INEGI, Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/default.aspx?c=10395&s=est, [consulta: 15 de agosto de 2010].
- ~ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Naranjos Amatlán, Veracruz de Ignacio de la Llave*, [en línea], 8 pp., México, INEGI, 2009, Dirección URL: <http://mapserver.inegi.gob.mx/webdocs/prontuario/30013.pdf>, [consulta: 2 de noviembre de 2010].
- ~ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Gobierno del estado de Veracruz, *Enciclopedia de los municipios de México. Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Naranjos Amatlán*, [en línea], México, e-local, Dirección URL: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclo_ver, [consulta: 15 de agosto de 2010].
- ~ Méndez Delgado, Elier; Lloret Feijóo, María del Carmen, *Análisis territorial del desarrollo humano en Cuba*, [en línea], 119pp., Santa Clara, Universidad Central “Marta Abreu” de las Villas, 2007, Dirección URL: <http://www.eumed.net/libros/2007c/311/>, [consulta: 16 de septiembre de 2010].
- ~ Secretaría de Finanzas y Planeación; Gobierno del estado de Veracruz, *Anuario estadístico del estado de Veracruz 2003*, [en línea], 1191 pp., Xalapa, SEFIPLAN, Dirección URL: <http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/GOBVERSFP/SFPPORTLET/SFPPORTLETSDIFUSION/ANUARIO/ANUARIO%20DOCTO%20COMPLETO%>

202003.PDF, [consulta: 28 de noviembre de 2010].

- ~ Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria, Policía Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, “El contexto en que surge la policía comunitaria (1995)”, [en línea], San Luis Acatlán, Dirección URL: <http://www.policiacomunitaria.org/>, [consulta: 25 de enero de 2010].
- ~ Valencia, Miguel, *Descrecimiento o Decrecimiento*, [en línea], 8 de septiembre de 2009, Dirección URL: <http://red-ecomunidades.blogspot.com/2009/09/descrecimiento-o-decrecimiento.html>, [consulta: 4 de marzo de 2010].

ANEXOS

ANEXO I

Tabla 1	
Reformas Coyunturales al Artículo 115 Constitucional	
<i>Reforma</i>	<i>Comentario</i>
<i>20-Agosto-1928</i>	
<p>Se añade a la fracción tercera: Art. 115.- III.- El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p>	<p>Ésta es una reforma que se realizó para bajar de nivel la aplicación del nivel federal y estatal, en sí no produjo ningún cambio en la vida política, social y económica de los municipios.</p>
<i>8-Enero-1943</i>	
<p>Se reforma el párrafo 3° de la fracción tercera: Art. 115.- III. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.</p>	<p>Esta reforma obedece a que los gobernadores duraban en su cargo cuatro años, se amplía su periodo a seis años y se modifica la redacción del artículo 115.</p>
<i>12-Febrero-1947</i>	
<p>Adiciona el párrafo primero fracción primera: Artículo 115.- 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 administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.</p>	<p>Es importante la reforma, no por el hecho mismo de ser al interior del municipio, sino porque se le da voz y voto a las mujeres, garantizando constitucionalmente la capacidad de votar y ser votadas, aunque en la práctica las cosas avancen muy lentamente en una sociedad en la que se desvalorizan a las mujeres.</p>
<i>17-October-1953</i>	
<p>Se reforma la fracción primera: Artículo 115.- 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 administrado por un</p>	<p>Se garantiza la no reelección, aunque no sea inmediata, ya que si no se hacía la aclaración constitucional se podían eternizar en el cargo los funcionarios del Ayuntamiento. Es importante recalcar el hecho de la no reelección inmediata, aunque si se dé la reelección, no se va a dar de un período al siguiente inmediato.</p>

<p>Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p>Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p>	
<p><i>6-Febrero-1976</i></p>	
<p>Se adicionan las fracciones cuarta y quinta:</p> <p>IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.</p> <p>V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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.</p>	<p>Se refiere a la planeación de centros urbanos, en la que los municipios podrán crear las disposiciones necesarias para regular y fomentar el hecho, además de que permite la coordinación entre dos o más municipios con la participación de la entidad federativa y la misma federación, con la limitante de la competencia.</p>
<p><i>6-Diciembre-1977</i></p>	
<p>Se adiciona un último párrafo a la fracción tercera:</p> <p>De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.</p>	<p>Con esta reforma se pretende que exista una mayor pluralidad de ideas políticas, puesto que se abre la posibilidad a un sistema de diputados de minoría, garantizando el acceso de partidos de oposición a las legislaturas locales, rompiendo la hegemonía del partido único. Además se considera la figura de la representación proporcional para los municipios más poblados.</p>

	<p>Cabe recordar que en este periodo presidencial el candidato a la presidencia y posterior presidente de la república accedió al cargo al competir en solitario en las urnas, siendo lo anterior muestra clara de la poca credibilidad en el sistema democrático.</p> <p>Para demostrar lo contrario y legitimar su gobierno, es que se realiza la reforma constitucional.</p>
<i>17-Marzo-1987</i>	
<p>Se modifica la fracción octava: VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p>	<p>En la reforma en materia municipal de 1977 y mencionada con anterioridad, se hacía hincapié en que la figura de la representación proporcional sólo era para municipios de más de 300 mil habitantes, en esta reforma se contemplan todos los municipios.</p>
<i>14-Agosto-2001</i>	
<p>Se adiciona un último párrafo a la fracción tercera: Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p>	<p>En virtud de las problemáticas indígenas, y de las demandas de espacios de participación y respeto a su cultura, es que se da la mencionada adhesión a la fracción tercera.</p> <p>La reforma no reconoce la autonomía como tal, deja un vacío en el reconocimiento del espacio natural de los indígenas.</p> <p>La explotación sufrida por los indígenas desde hace 500 años, no se va a resolver con sólo permitir la asociación indígena.</p> <p>La inestabilidad en Chiapas y Oaxaca no tendrá solución sino comprendemos que la institución municipal se ha conformado como un ente de dominación y que debe de reformarse para permitir la libre asociación de las comunidades en beneficio de sus propios intereses, respetando su cultura, hábitos, formas de organización y ante todo la tenencia de la tierra.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

ANEXO II

Tabla 2	
Modelos de Producción de Bienes	
Sociedad de producción y consumo	Sociedad de decrecimiento
Bienes de consumo	Bienes durables
Bienes de consumo	Bienes sociales y relacionales
Bienes y servicios mercantilizados	Autoproducción de bienes y servicios
Bienes con alto impacto social y ambiental	Productos social y ecológicamente sostenibles
Consumismo	Necesidades básicas, consumir lo imprescindible
Intercambio mercantil de todos los bienes y servicios	Sistemas de intercambio fundamentados en el don y la reciprocidad
Mercantilización de todas las esferas de la vida	Sector mercantil marginal (sólo si es imposible la autoproducción o el intercambio no mercantil)
Producción de bienes de consumo	Bienes comunes, uso colectivo/cooperativo/público

FUENTE: Giorgio Mosangini, *Ante un mundo imposible: decrecimiento*, [en línea], 18pp., Barcelona, Collectiu d'Estudis sobre Cooperació i Desenvolupament, Dirección URL: <http://descrecimiento.blogspot.com/2009/07/resumen-esquematico-del-decrecimiento.html>, [consulta: 2 de julio de 2009], p.17.

ANEXO III

Tabla 3	
Modelos agrícolas para el decrecimiento: hacia la agroecología	
Agricultura Productivista	Agroecología
Depende de energía y recursos finitos (stock)	Depende de las radiaciones solares (flujo)
Tracción mecanizada (tractores, maquinarias...)	Tracción animal
Agroquímicos y fertilizantes	Abono natural
Monocultivo	Producción diversificada
Erosión del suelo	Conservación de la fertilidad del suelo
Manipulación genética	Especies naturalmente adaptadas al entorno
Pérdida de diversidad biológica y genética	Conservación y fomento de la diversidad
Contaminación del entorno	Conservación de los recursos naturales
Sistemas internacionales de transporte de alimentos	Autoconsumo y mercados locales

FUENTE: Giorgio Mosangini, *Op. Cit.*, p.13.