



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA
EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL, ESTUDIO DE CASO
REGIÓN VIII NAUCALPAN 2012 - 2017

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
NELLY KARINA JIMÉNEZ GENCHI

TUTOR:
DR. ENRIQUE GARCÍA Y MOISÉS
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, JUNIO 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| 1. ESTADO NEOLIBERAL EN MÉXICO | 11 |
| 1.1 Modelo Neoliberal..... | 11 |
| 1.1.1 Paradigma del Neoliberalismo | 14 |
| 1.1.2 Friedrich Von Hayek | 17 |
| 1.1.2.1 El Camino Abandonado | 17 |
| 1.1.2.2 La Gran Utopía | 17 |
| 1.1.2.3 Individualismo y Colectivismo | 19 |
| 1.1.2.4 La inevitabilidad de la Planificación | 22 |
| 1.1.2.5 Planificación y Democracia | 23 |
| 1.1.2.6 La Planificación y el Estado de Derecho | 25 |
| 1.1.2.7 Control Económico y Totalitarismo | 27 |
| 1.1.2.8 Seguridad y Libertad..... | 28 |
| 1.1.2.9 ¿Por qué los peores se colocan a la cabeza? | 28 |
| 1.1.3 Milton Friedman | 29 |
| 1.1.3.1 Poder del Mercado..... | 31 |
| 1.1.3.2 Papel del Estado..... | 32 |
| 1.1.3.3 Libertad de Comercio Interior y Exterior | 35 |
| 1.1.3.4 Seguridad Social..... | 37 |
| 1.1.3.5 Educación..... | 37 |
| 1.1.3.6 Trabajador..... | 39 |
| 1.2 Derecho Económico..... | 43 |
| 1.2.1 Definición..... | 44 |
| 1.2.2 Objeto del Derecho Económico | 46 |
| 1.2.3 Sujeto del Derecho Económico | 46 |
| 1.2.5 Derecho Económico y Neoliberalismo | 47 |
| 1.2.6 Derecho Económico en México..... | 50 |
| 1.3 Democracia | 56 |
| 1.3.1 Democracia Representativa y Democracia Directa | 59 |
| 1.3.1.1 Democracia Representativa..... | 59 |
| 1.3.1.2 Democracia Directa | 60 |
| 1.3.2 Democracia Política y Democracia Social | 62 |
| 1.3.2.1 Democracia Política..... | 62 |
| 1.3.2.2 Democracia Social | 62 |
| 1.3.3 Democracia Formal y Democracia Sustantiva | 63 |
| 1.3.4 Democracia Deliberativa..... | 63 |
| 1.3.5 Relación del concepto Democracia con el Modelo Neoliberal | 66 |
| 1.4 Implementación del Modelo Neoliberal | 69 |
| 1.4.1 Gran Bretaña | 75 |
| 1.4.2 Estados Unidos | 76 |
| 1.4.3 América Latina..... | 78 |
| 1.4.4 El Caso de Chile | 80 |
| 1.5 Consenso de Washington | 81 |
| 1.6 Modelo Neoliberal en México..... | 85 |
| 1.6.1 Adopción del Modelo 1982 - 1988..... | 86 |
| 1.6.2 Desarrollo del Modelo 1988 - 2000..... | 92 |
| 1.6.2.1 Administración de Dr. Carlos Salinas de Gortari | 92 |
| 1.6.2.2 Administración del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León | 100 |
| 1.6.3 Alternancia Política 2000 - 2012 | 105 |
| 1.6.3.1 Administración de Lic. Vicente Fox Quezada | 105 |

| | |
|--|------------|
| 1.6.3.2 Administración de Lic. Felipe Calderón Hinojosa | 110 |
| 1.6.4 Administración del Lic. Enrique Peña Nieto, 2012 – 2018..... | 112 |
| 2. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO URBANO..... | 116 |
| 2.1 Marco Jurídico Internacional..... | 116 |
| 2.1.1 Organismos Internacionales en el Ámbito Urbano..... | 116 |
| 2.1.1.1 Agenda ONU – HABITAT | 116 |
| 2.1.1.2 Observatorio Urbano Mundial..... | 120 |
| 2.1.2 Instituciones de Bretton Woods | 121 |
| 2.1.2.1 Fondo Monetario Internacional | 122 |
| 2.1.2.2 Banco Mundial | 123 |
| 2.1.2.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)..... | 124 |
| 2.1.3 Comisión Económica para América Latina (CEPAL)..... | 125 |
| 2.2 Marco Jurídico Nacional | 127 |
| 2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 127 |
| 2.2.2 Ley de Planeación..... | 146 |
| 2.2.3 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano | 149 |
| 2.2.3.1 Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano..... | 154 |
| 2.2.3.2 Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano | 156 |
| 2.2.3.3 Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano | 158 |
| 2.2.3.4 Instrumentos de Participación Democrática y Transparencia..... | 165 |
| 2.2.4 Ley Federal de Consulta Popular..... | 170 |
| 2.3 Marco Administrativo Federal..... | 172 |
| 2.3.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática | 172 |
| 2.3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 | 179 |
| 2.3.2.1 Proceso de Consulta | 180 |
| 2.3.2.2 Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 | 187 |
| 2.3.3 Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México..... | 190 |
| 2.3.3.1 Alianza para el Gobierno Abierto | 195 |
| 2.3.3.2 Plan de Acción 2016 – 2018 | 199 |
| 2.4 Marco Jurídico Estatal | 201 |
| 2.4.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México..... | 202 |
| 2.4.2 Ley de Planeación del Estado de México y Municipios | 206 |
| 2.4.3 Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios | 208 |
| 2.4.4 Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 – 2017..... | 210 |
| 2.4.5 Plan Estatal de Desarrollo Urbano..... | 212 |
| 2.4.5.1 Estrategias..... | 215 |
| 2.4.5.2 Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda..... | 222 |
| 2.5 Marco Jurídico Municipal | 223 |
| 2.5.1 Poder Público Municipal | 223 |
| 2.5.2 Bando Municipal 2017 | 226 |
| 2.5.3 Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2018..... | 228 |
| 2.6 Participación Ciudadana | 229 |
| 2.6.1 Ciudadano | 230 |
| 2.6.2 Instrumentos de Participación Ciudadana..... | 230 |
| 2.6.2.1 Plebiscito..... | 231 |
| 2.6.2.2 Iniciativa Popular | 231 |

| | |
|---|------------|
| 2.6.2.3 Referéndum | 232 |
| 2.6.2.4 Consulta Ciudadana..... | 232 |
| 2.7 Gobernabilidad..... | 233 |
| 2.7.1 Delimitación Conceptual | 233 |
| 2.7.2 Eficacia | 236 |
| 2.7.3. Legitimidad | 236 |
| 2.8 Gobernanza | 236 |
| 2.9 Nueva Gerencia Pública..... | 238 |
| 2.10 Agenda de Gobierno | 240 |
| 2.11 Políticas Públicas | 242 |
| 3. Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano del Estado de México | 245 |
| 3.1 Participación Ciudadana y el Sistema de Ciudades | 245 |
| 3.1.1 Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios | 245 |
| 3.1.1.1 Sistema de Planeación Democrática del Estado de México..... | 245 |
| 3.1.1.2 Sistema de Planeación Democrática Municipal..... | 246 |
| 3.1.1.3 Instrumentos de Planeación en el Estado de México..... | 247 |
| 3.1.1.4 Plan de Desarrollo 2011 - 2017 | 249 |
| 3.1.1.5 Programa de la Región VIII Naucalpan | 266 |
| 3.1.1.5.1 Diagnóstico | 267 |
| 3.1.1.5.2 Prospectiva | 283 |
| 3.1.1.5.3 Objetivos..... | 288 |
| 3.1.2 Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal | 290 |
| 3.1.2.1 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México | 290 |
| 3.1.2.2 Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal | 293 |
| 3.2 Foros de Consulta Ciudadana..... | 293 |
| 3.2.1 Encuestas y Sondeos de Opinión..... | 294 |
| 3.2.2 Buzones de Opinión Ciudadana | 296 |
| 3.2.3 Consulta Popular a través de medios electrónicos..... | 297 |
| 4. Participación Ciudadana y Democracia Deliberativa en la Formulación de Políticas Públicas en el Contexto Neoliberal, en el Municipio de Naucalpan, Estado de México (2012 – 2018) | 299 |
| 4.1 Proceso de Metropolización del Municipio de Naucalpan..... | 300 |
| 4.2 Nueva Gerencia Pública | 303 |
| 4.2.1 Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2018..... | 306 |
| 4.2.2 Plan Municipal de Desarrollo Urbano | 313 |
| 4.3 Participación Ciudadana | 321 |
| 4.3.1 Ciudadano..... | 325 |
| 4.3.1.1 Ciudadano Experto | 325 |
| 4.3.1.2 Ciudadano Voluntario | 326 |
| 4.3.1.3 Ciudadano Cliente | 326 |
| 4.3.2 Competencias Ciudadanas..... | 327 |
| 4.4 Poder Político y Ciudadano | 329 |
| 4.5 Democracia Deliberativa..... | 332 |
| 4.5.1 Democracia en el Neoliberalismo..... | 333 |
| 4.5.2 Democracia Deliberativa..... | 335 |
| 4.6 Instrumentos de Participación Ciudadana en Naucalpan de Juárez | 341 |
| 4.6.1 Agenda de Gobierno..... | 342 |
| 4.6.2 Plebiscito..... | 343 |
| 4.6.3 Iniciativa Popular | 346 |

| | |
|---|------------|
| 4.6.4 Consulta Ciudadana..... | 348 |
| 4.6.5 Audiencia Pública..... | 350 |
| 4.6.6 Presupuesto Participativo | 352 |
| 4.6.7 Observatorio Ciudadano | 353 |
| 4.7 Participación Ciudadana en el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano | 356 |
| 4.7.1 Construcción de Hospital..... | 359 |
| 4.7.2 Construcción en Área de Donación | 364 |
| 4.7.3 Construcción de Casa de Descanso | 366 |
| 4.7.4 Construcción en Área Natural Protegida | 368 |
| 4.7.5 Consulta Ciudadana de Planes Parciales de Incorporación Territorial..... | 370 |
| 4.8 Participación de los Ciudadanos de Naucalpan en el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano a través de la democracia deliberativa | 379 |
| CONCLUSIONES | 393 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 398 |

INTRODUCCIÓN

México se encuentra inmerso en un acelerado proceso de urbanización, impulsado en gran medida por la intensa movilidad territorial de la población, que migra a las ciudades en busca de mejores oportunidades de vida, en particular hacia algunos de los grandes núcleos urbanos, entre ellos la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), los cuales al no estar preparados para recibir los flujos migratorios, crecieron de forma desordenada y descontrolada, al permitir su asentamiento en zonas donde la vocación del suelo no es apto, como laderas con pendientes pronunciadas o a las orillas de los ríos. “El crecimiento de las ciudades mexicanas se ha caracterizado por la expansión desproporcionada de la mancha urbana y ello no siempre ha respondido a las necesidades reales del crecimiento poblacional. Así, mientras la población urbana se duplicó en los últimos treinta años, la superficie urbana se multiplicó por seis”. (SEDATU, 2013, p. 14). En la tabla No. 1 Crecimiento de la Población Urbana en México, se presenta su crecimiento durante el período 1940 – 2015, observándose que en 2015, el 62.8% de la población total del país, residía en alguna de las 74 zonas metropolitanas; ocupando como país, el octavo lugar por el número de población urbana a nivel mundial. (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2018, p. 9)

| Población | 1940 | 1970 | 1990 | 2000 | 2010 | 2015 |
|-----------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Nacional Total | 19'653,552 | 48'225,238 | 81,249,645 | 97'483,412 | 112'336,538 | 119'530,753 |
| Nacional Urbana | 6'896,111 | 23'308,556 | 57'959,721 | 59'484,305 | 70'165,222 | 75'082,458 |
| ZMVM | 1'965,355 | 9'663,420 | 15'563,795 | 18'396,677 | 20'116,842 | 20'892,724 |

Tabla No. 1 Crecimiento de la Población Urbana en México 1940 – 2015.

Fuente: Elaboración Propia con información de Delimitación de Zonas Metropolitanas 2015 (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2018, p. 57), Indicadores Sociodemográficos de México (INEGI, 2001, p. 23/33)

La presencia de zonas urbanas en el territorio nacional esta relacionada con el impulso al desarrollo económico y con las modalidades de los procesos de producción, esto conlleva “una relación de causalidad en la cual los cambios en las modalidades de producción se reflejarán en la dinámica de crecimiento de las ciudades” (CONAPO, 2012, p. 11).

El proceso de metropolización de la Ciudad de México inició en la década de 1940, sobre el municipio de Naucalpan, Estado de México, esta situación continuó hasta constituirse en 2005, en la Zona Metropolitana del Valle de México, integrada por las 16 Demarcaciones Políticas de la Ciudad de México, 59 Municipios del Estado de México y 1 municipio del Estado de Hidalgo, ver Figura No. 1 Zona Metropolitana del Valle de México. Es la Zona Metropolitana con mayor cantidad de circunscripciones, de los 76 municipios que la integran, 52 desempeñan funciones de centralidad. (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2018, p. 56).

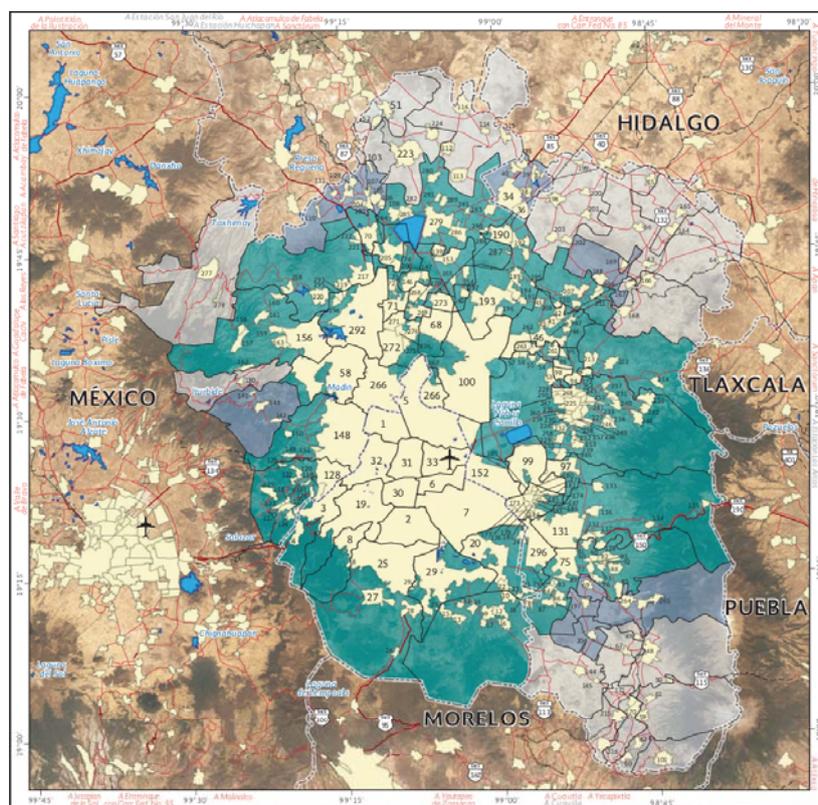


Figura No. 1. Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)
Fuente: INEGI, Marco Geoestadístico Nacional, junio 2018 (INEGI, 2018)

Mientras en 1950 la población de la ZMVM era de 3'301,250 para el año 2015 pasó a 20'892,724 habitantes (INEGI, 2015), con una densidad urbana de 160 habitantes/km² en una superficie de 7,866.1 km². Es la zona industrial, comercial y financiera más importante del país, se asientan 35 mil industrias. Circulan 45 millones de vehículos automotores con altos consumos de energía fósil (gasolinas, diésel y gas) (INEGI, 2017).

Con base en la Encuesta Origen – Destino 2017, de los 5'967,469 hogares de la ZMVM el 53.2 % dispone al menos de un auto para transportarse, por lo que se estima que hay 3 millones de autos o camionetas, de éstos el 70% puede circular diariamente. El promedio de ocupantes por auto es de 1.5 personas y la mayor actividad de los viajes es entre las 6 y las 8:59 horas con destino hacia el trabajo y la escuela (INEGI, 2018, pp. 2 -7). Debido al crecimiento de la población urbana, los gobiernos locales han buscado alternativas de movilidad e infraestructura, como es la construcción de vías rápidas de comunicación, y con ello el incremento de vehículos privados.

Los problemas que afectan a la Zona Metropolitana del Valle de México, tienen impacto en diversos centros urbanos, situación que complica la toma de decisiones en el ámbito jurídico de la gestión urbana, en virtud de que niveles de operación y administración no coinciden con las unidades territoriales que componen dichos centros. Aún cuando existe la legislación para apoyar la toma de decisiones, la situación se confunde y es delegada a comisiones de carácter consultivo, como es el caso de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Naucalpan (COPLADEMUN), evidenciando así la falta de la participación ciudadana a través de la voluntad colectiva, es decir, “el poder de tomar decisiones colectivas” (Bovero, Una Gramática de la Democracia, contra el gobierno de los peores, 2002, p. 15)

Frente a esta situación, el objetivo de la tesis consiste en evaluar la factibilidad de que en el contexto neoliberal a través de la democracia deliberativa la ciudadanía participe en la formulación de políticas públicas en el ámbito jurídico urbano de la Región VIII Naucalpan, Estado de México (2012 – 2017).

Se seleccionó la Región VIII Naucalpan, por tres razones; la primera, el municipio por el cual recibe el nombre, es el que inició la conurbación del Estado de México con la Ciudad de México; la segunda, los cinco municipios que la integran pertenecen a la Zona Metropolitana del Valle de México, y la tercera, el intenso crecimiento urbano de la región.

Al iniciar la tesis, se planteó como hipótesis que la democracia deliberativa impulsaría la participación de los ciudadanos de la Región VIII Naucalpan en la toma de

decisiones colectivas y la formulación de políticas públicas en el ámbito urbano, debido al acelerado incremento de la población y la modificación de uso de suelo por la construcción de zonas habitacionales y de servicios.

Para verificar la hipótesis, la tesis se dividió en cuatro grandes apartados; el primero, recibe el nombre de Estado Neoliberal en México, inicia con la descripción del modelo neoliberal a partir de sus dos principales exponentes Friedrich Von Hayek y Milton Friedman, quienes establecen que al Estado le corresponde un papel limitado dentro de la economía, al instaurar como eje del desarrollo al mercado, que se caracteriza por ser altamente competitivo; relegando la presencia del Estado a actividades de tipo regulatorias, que ejerce por medio del Derecho Económico.

Posteriormente, se desarrolla el concepto de Democracia desde sus antecedentes, las diferentes formas en que se presenta; incluyendo la democracia deliberativa, que través de su proceso opinión – argumentación – comunicación, pretende la formación de opinión y voluntad de los ciudadanos. Hasta la conceptualización de la democracia en el neoliberalismo, coincidiendo con la afirmación de Samour de que en el modelo neoliberal la democracia debe ser juzgada por sus logros, considerándola como un método para conseguir ciertos fines, pero no es un fin en sí mismo.

Se describe la implementación del Modelo Neoliberal en Gran Bretaña con Margaret Thatcher como Primer Ministro; en Estados Unidos durante la Presidencia de Ronald Reagan y en América Latina, el caso de Chile; éste último, sirve de preámbulo para describir el Consenso de Washington, a través del cual los organismos financieros internacionales, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional imponen al mundo un modelo de economía neoliberal y de mercado.

El capítulo finaliza con la implementación del Modelo Neoliberal en México en 1982 hasta la administración del Lic. Enrique Peña Nieto. Cabe destacar que durante el análisis de los gobiernos neoliberales, se constató que a partir del gobierno del Lic. Miguel De la Madrid, basándose en el Sistema de Planeación Democrática, se convoca a los ciudadanos para participar en “los Foros de Consulta Popular” que tenían como

punto de partida el Plan Básico de Gobierno (1980 – 1988) previamente aprobado en la XI Asamblea Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Secretaría de Gobernación, 1983), estableciéndose que éstos Foros serán la instancia permanente de participación social, situación que actualmente prevalece.

El segundo capítulo, está compuesto por el marco jurídico de la planeación y la participación ciudadana en la vertiente internacional y la nacional. Inicia con la influencia en los ámbitos político, económico y urbano de la Organización de las Naciones Unidas, las Instituciones Financieras de Breton Woods y la CEPAL. El contexto jurídico nacional se desarrolla teniendo como eje el federalismo y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la base, surgiendo de ella, la legislación federal, estatal y municipal. Finalmente, se abordan los temas relacionados con la participación ciudadana y la gestión política como gobernabilidad, gobernanza, nueva gerencia pública, agenda de gobierno y políticas públicas.

El tercer capítulo corresponde a la participación ciudadana en el desarrollo urbano del Estado de México; considerando el modelo neoliberal, el capítulo inicia con el sistema de ciudades, debido a que éste se establece como una estrategia para impulsar el desarrollo de las ciudades más competitivas desde una perspectiva regional, que en la presente investigación corresponde a la Región VIII a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal. En la segunda parte, se explican los Foros de Consulta Ciudadana que son el medio a través de los cuales el Ejecutivo convoca a los ciudadanos para que participen en la presentación de planes, programas y políticas públicas.

Finalmente, en el capítulo cuarto se presenta la factibilidad de que en el contexto neoliberal, la democracia deliberativa impulse la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas en el ámbito jurídico urbano de la Región VIII Naucalpan, Estado de México, ya que en el Plan de Desarrollo del Estado de México (2011 – 2017) se establece a la participación ciudadana como el elemento esencial, aun cuando se realice por medio de mecanismos previamente establecidos. En virtud de lo

anterior, el capítulo inicia con la metropolización del Municipio de Naucalpan de Juárez, seguido por la nueva gerencia pública que da la pauta a los Planes de Desarrollo Municipal y de Desarrollo Urbano y, al Reglamento de Participación Ciudadana. Se analiza la participación de los ciudadanos considerando su poder político, los instrumentos de participación que existen y el papel que desempeñan en cuatro problemáticas urbanas y en los planes parciales de desarrollo. Se culmina con la viabilidad de que los ciudadanos de Naucalpan de Juárez participen en el ordenamiento territorial a través de la democracia deliberativa.

1. ESTADO NEOLIBERAL EN MÉXICO

*“Por supuesto, la existencia de un mercado libre
no elimina la necesidad de un gobierno.
Por el contrario, como hemos dicho,
el gobierno es esencial como foro para determinar las reglas del juego
y como árbitro para aplicar las reglas que se decidan”
Milton Friedman*

En este capítulo se describen el modelo neoliberal, el derecho económico y el concepto de democracia, con base en las teorías de sus principales representantes; posteriormente, se presenta su implementación en los gobiernos de Gran Bretaña, Estados Unidos y América Latina y finaliza con la evolución del Estado neoliberal en México desde la adopción del modelo en 1982 hasta la administración del Lic. Peña Nieto.

1.1 Modelo Neoliberal

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en Gran Bretaña se da fin a la tregua del Gobierno de Coalición, con Winston Churchill como Primer Ministro; posteriormente tuvo lugar la reunión del Comité de Reconstrucción con la participación de los Partidos Conservador y Laborista, este último presentó la propuesta de nacionalizar la industria de la electricidad. En este contexto, en 1944 Hayek escribe “Camino de Servidumbre”, obra que en opinión de Anderson es la carta de fundación del neoliberalismo y primera etapa del modelo económico de Bienestar que se prolongó aproximadamente treinta años y “dio lugar a un cuerpo doctrinario sistemático, muy elaborado y coherente: una ortodoxia neoliberal originaria.” (Ezcurra, 1998, p. 16)

En su obra, Hayek desarrolla un ataque contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciándola como una amenaza a la libertad económica y política. Acompañándola con un drástico mensaje “A pesar de sus buenas intenciones, la socialdemocracia moderada inglesa conduce al mismo desastre que el nazismo alemán: a una servidumbre moderna” (Anderson, Capítulo I. Neoliberalismo : un balance provisorio, 2003, p. 11)

Al efectuarse las elecciones el 5 de julio de 1945, resulta vencedor el Partido Laborista con el 46.7% de las votaciones frente al 39.8% del Partido Conservador, convirtiéndose Clement Attlee en Primer Ministro de Gran Bretaña, en su gobierno incluyó a Hugh Dalton como Ministro de Economía y a John Maynard Keynes como asesor económico. El gobierno laborista presentó “un proyecto de reformas de tipo económico – social que contemplaba un Estado Benefactor, preocupado por el empleo, que regulara la economía directamente. Nacionalizo el Banco de Inglaterra, la Minería del Carbón, los Ferrocarriles, el transporte carretero, el gas y la industria siderúrgica y se creó un sistema de Seguridad Social y Asistencia Sanitaria Universal y Gratuita.” (Aracil, Oliver, & Segura, 1998, p. 53)

En 1947, cuando las bases del Estado de Bienestar se constituían efectivamente en Europa y otros países, Hayek convocó a quienes compartían su orientación ideológica a una reunión en Mont Pélerin, Suiza. Entre la destacada asistencia se encontraban, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Lippman, Michael Polanyi y Salvador Madariaga. “Allí se fundó la Sociedad de Mont Pélerin, una suerte de franco masonería neoliberal, altamente dedicada y organizada, con reuniones cada dos años.” (Anderson, Capítulo I. Neoliberalismo : un balance provisorio, 2003, p. 11)

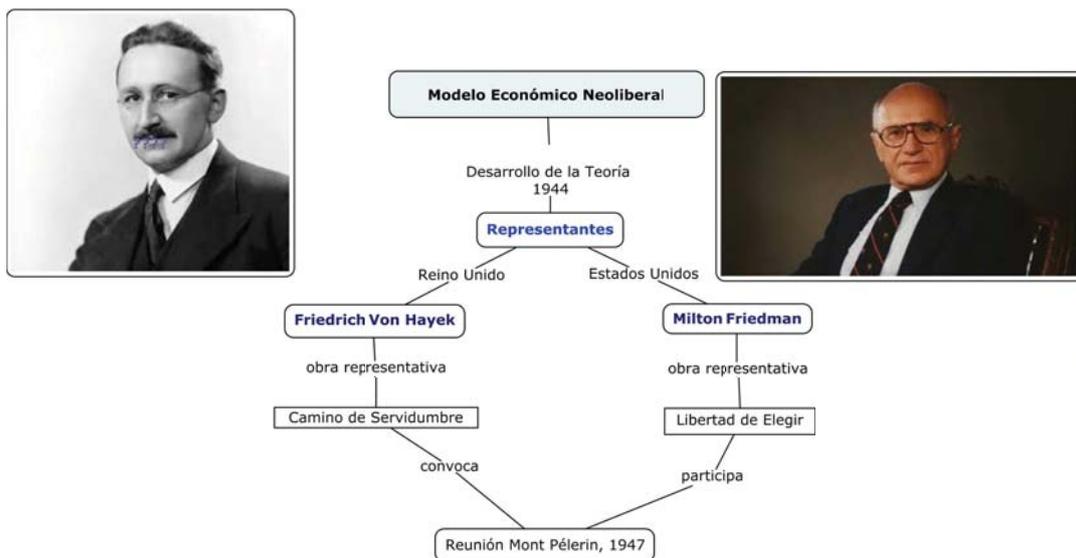


Figura No. 1.1 Representantes del Neoliberalismo
Fuente: elaboración propia

En este sentido, el neoliberalismo consiste en un conjunto de medidas económicas y programas políticos propuesto como salida a la crisis económica de los años setenta por Friedrich Von Hayek, Milton Friedman, Lucas y otros; en contra de la intervención del Estado en la economía, con la finalidad de generar condiciones para la total movilidad del capital.

De acuerdo con Anderson, su propósito consistía en combatir el Keynesianismo y el solidarismo, y sentar las bases de otro tipo de capitalismo, fuerte y libre de reglas para el futuro. En virtud de que el capitalismo durante las décadas de 1950 y 1960 presentó el crecimiento mas rápido de su historia, las condiciones para la propuesta neoliberal no eran del todo favorables. Aún así, Hayek argumentaba “que el ‘igualitarismo’ promovido por el Estado de Bienestar, destruía la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia, de la cual dependía la prosperidad de todos.” (Anderson, Capítulo I. Neoliberalismo : un balance provisorio, 2003, p. 12)

En el modelo neoliberal, la competencia desempeña un papel central, ya que ésta se da entre las naciones, entre las empresas (a nivel internacional, regional, nacional y local) y, entre los individuos. A través de la competencia se logra que los recursos, ya sean físicos, naturales, humanos o financieros se distribuyan con mayor eficiencia.

El Estado es un simple espectador de los fenómenos económicos y deja en manos de los propietarios de los medios de producción y en la dinámica del mercado la solución de los problemas sociales que se presenten.

Por lo cual, como señala Pablo González Casanova la hegemonía del neoliberalismo “se impone rompiendo las relaciones del Estado, el mercado, las empresas, los obreros, los empleados y los excluidos, los marginados o los superexplotados. Se rehace con alternancias entre regímenes políticos y militares que no afectan su preeminencia en la economía y el mercado. Militares o civiles imponen la misma política económica”. (González Casanova, 2003, p. 2)

El neoliberalismo establece que el mercado es el mejor instrumento y el más eficaz para la asignación de recursos y la satisfacción de necesidades. Cuenta con un mecanismo de autorregulación que es el sistema de precios; razón por la cual proclama un Estado mínimo y cuestiona el Estado de Bienestar y todas las medidas de seguridad social.

1.1.1 Paradigma del Neoliberalismo

De acuerdo con el Dr. García y Moisés el origen del neoliberalismo en su sentido estricto lleva a “retomar la teoría liberal del siglo XIX propugnada por Adam Smith que sostenía que la economía obedecía a leyes muy parecidas a las naturales como se descubrían en las ciencias naturales, independientes de las estructuras sociales, y en ese sentido el Estado no intervenía.” (García y Moisés) El modelo liberal estuvo vigente hasta que la caída de la Bolsa de Valores de Estados Unidos en 1929 puso en duda su validez, al no ser capaz de dar respuesta a la caída de los precios, el desempleo y la pérdida de capacidad adquisitiva de la población. Frente a esta situación John Maynard Keynes “dio a conocer su teoría del empleo improductivo que implicaba la intervención del Estado en la economía a través de la demanda agregada, es decir, inyectado recursos monetarios para generar empleos aunque estos no fueran productivos, esto se tradujo en un crecimiento de la burocracia gubernamental.” (García y Moisés)

En 1973 el modelo de Bienestar que venía dando buenos resultados, entra en una crisis caracterizada por la larga y profunda recesión combinada con bajas tasas de crecimiento y altas tasas de inflación, permitiendo que las ideas del modelo neoliberal empezaran a posicionarse. En opinión de Hayek la crisis se debía al excesivo poder de los sindicatos, las presiones del movimiento obrero demandando más prestaciones, incrementos salariales y presiones al Estado para destinar mayores recursos a la seguridad social, todo ello en detrimento de la acumulación privada de capital.

El modelo neoliberal puso en duda “el manejo del estado asistencial (benefactor) denunciándolo como costoso, centralista e ineficiente y responsable del estancamiento, así como del carácter desestabilizador de las tendencias igualitarias que planteaba” Jiménez citado en (Ornelas Delgado, El Neoliberalismo Realmente Existente, 2001, p. 20)

En consecuencia, la intervención del Estado en la economía empezó a perder legitimidad, dando lugar a la presencia de nuevos paradigmas que ofrecieran superar las dificultades económicas, una respuesta ideológica al estatismo y eliminaran la influencia del socialismo soviético, que estaba ganando terreno en los países subdesarrollados.

De acuerdo con Héctor Samour el paradigma del modelo neoliberal incluye los siguientes principios:

- a) El individualismo posesivo, donde la libertad del individuo radica en el hecho de ser propietario de su persona y de sus bienes;
- b) El ser humano es un ser de normas y de tradiciones;
- c) La igualdad del hombre es ante la ley del mercado. La igualdad de oportunidades consiste en que todos los hombres tienen el mismo derecho de competir para lograr el máximo beneficio posible con base en su mérito personal, su fuerza y su destreza. “Desde esta perspectiva, el neoliberalismo es un darwinismo social que interpreta el número de pobres como un costo necesario de la evolución social, para que los mejor dotados prosperen y los menos dotados desaparezcan.” (Samour, 1998, p. 606)
- d) La libertad es individual, negativa y sólo económica. Al individuo se le excluye la capacidad efectiva de hacer y auto realizarse, se le exige sumisión al mercado y a las leyes, se le niega su razón subjetiva e individual para sustituirla “por la razón emanada del mecanismo colectivo de producción de decisiones determinados por el mecanismo del mercado, al cual todos deben someterse”. (Samour, 1998, p. 607)
- e) El mercado es el único ordenamiento económico racional, porque en opinión de sus representantes el mercado es un sistema autorregulado, ya que existe una tendencia al equilibrio en el libre juego de sus factores.

Como paradigma vigente, el neoliberalismo enfrenta una grave crisis ecológica, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 se señalaron los límites de la racionalidad económica. En opinión de Enrique Leff “la degradación ambiental se manifiesta como síntoma de una crisis de civilización marcada por el modelo de modernidad regido bajo el predominio del desarrollo de la razón tecnológica por encima de la organización de la naturaleza.” (Leff, 2010, p. 2) El modelo neoliberal al hacer más complejos los problemas ambientales introdujo el discurso del desarrollo sostenible a través del cual la naturaleza es sometida a los requerimientos de la globalización. Surgiendo así problemas como el

Desempleo, que de acuerdo con el Banco Mundial en 2014 el promedio era de 5.94% (Banco Mundial, 2016). Con base en el informe anual del Banco Mundial, la población en pobreza extrema, en el 2011 ascendía a más de 2200 millones de personas que sobrevivían con menos de US\$3.10 al día (Banco Mundial, 2015). En cuanto a problemas de alimentación, en 2016, aproximadamente 793 millones de personas en todo el mundo carecían de alimentos suficientes para llevar una vida sana y activa. (FAO, 2016). Coincidimos con la afirmación de Samour en que la solución neoliberal desborda los límites de la sociedad capitalista. “Se trata de la crítica de Marx al capitalismo, mediante la cual éste denuncia al mercado capitalista como un automatismo mortal que subvierte las propias fuentes de la productividad sobre la cual fundamenta su eficiencia: el hombre y la naturaleza.” (Samour, 1998, p. 610)

Para los teóricos del neoliberalismo en el mercado existe una tendencia al equilibrio debido al juego de sus factores, por lo cual lo definen como un sistema autorregulado. Esta tendencia al equilibrio implica una relación proporcional entre el crecimiento de la producción y que se incremente la seguridad de la libertad de contrato en todos los mercados y en todas las actividades. Respecto a esto Hayek señala que “la competencia perfecta significa realmente la falta total de actividades competitivas” (Hayek F. A., 2008, p. 120)

Por lo que, como señala Ezcurra en su inicio el neoliberalismo estableció una agenda de políticas con cuatro ideas – fuerza clave:

- a) La promoción de un máximum de crecimiento económico como objetivo prioritario;
 - b) Aumento de la tasa de ganancia del capital privado;
 - c) Reducción de los costos salariales y,
 - d) Contención del gasto público social.
- (Ezcurra, 1998, pp. 16 - 17)

A continuación se presenta un resumen de las dos escuelas fundadoras del neoliberalismo, la escuela Austriaca liderada por Ludwig von Mises (1881-1973) y el más conocido Friedrich von Hayek (1899-1992) quienes retomaban el liberalismo clásico en lo concerniente al papel que jugaba el mercado y el Estado en la economía. Y posteriormente la Universidad de Chicago encabezada por Milton Friedman (1912-

2006) quien sostenía que gran parte de los problemas que enfrenta la economía es por la intervención del Estado. (García y Moisés)

1.1.2 Friedrich Von Hayek

Es el fundador del modelo económico neoliberal, cuyos principios desarrolla en su libro 'Camino de Servidumbre' en éste establece el reducido papel que le corresponde al Estado dentro de un mercado altamente competitivo. La primacía de la individualidad frente al colectivismo; marca un énfasis en la diferenciación para alcanzar una ventaja competitiva.

El modelo presenta acciones que deben realizarse para que las personas que constituyen la sociedad sean libres. A continuación se exponen los elementos más significativos de la teoría neoliberal partir de la relación entre propiedad privada, competencia, democracia y Estado de Derecho.

1.1.2.1 El Camino Abandonado

Hayek inicia su libro abordando el giro que toma la civilización mundial, el cual no coincide con el progreso económico que se esperaba, señalando los casos de Alemania, Italia y Rusia. Hace una remembranza de que hasta 1931, en los gobiernos dominaban las ideas del siglo XIX o el principio del laissez – faire; al respecto se pregunta ¿No se han dirigido todos nuestros esfuerzos y esperanzas hacia una mayor libertad, justicia y prosperidad?, a lo que responde: “hemos abandonado progresivamente aquella libertad en materia económica sin la cual jamás existió en el pasado libertad personal ni política” (Hayek F. A., 2008, p. 56)

1.1.2.2 La Gran Utopía

En respuesta a la adopción del socialismo en varios países de Europa, Hayek sostiene que esto no significa que la gente haya olvidado las ideas sostenidas por los pensadores liberales con relación a las consecuencia del colectivismo; señalando que para los escritores franceses “el socialismo significaba un intento de ‘terminar la

revolución' con una reorganización deliberada de la sociedad sobre líneas jerárquicas y la imposición de un 'poder espiritual' coercitivo. " (Hayek F. A., 2008, p. 63)

El principal enemigo a vencer son los regímenes nazistas, fascistas y socialistas que existen en Europa, Hayek argumenta que su generación se olvidó de la importancia de la propiedad privada dentro del sistema capitalista, al garantizar la libertad, tanto de los que poseen propiedades, como de aquellos que no poseen propiedad alguna.

En virtud de que al tomar el Estado la responsabilidad de planificar la vida económica de la sociedad, el problema de la situación que presenta cada ciudadano y grupo se convierte, inevitablemente, en el problema político central.

Por esta razón, argumenta Susan George "el sector público debe ser brutalmente reducido, ya que no debe ni puede obedecer a la ley básica de competir por ganancia o participación en el mercado. La privatización es una de las mayores transformaciones económicas de los pasados 20 años. Comenzó en Gran Bretaña y se extendió por el mundo." (George, 1999, p. 6) En este sentido, los beneficios de la privatización no están relacionados con la eficiencia económica de la empresa nacionalizada, ni con el mejoramiento de los servicios que ofrece al consumidor, sino en la transferencia de riqueza de la bolsa pública a las manos privadas.

El tema de la propiedad privada, también es abordado por Hayek en su libro 'Fundamentos de la Libertad' donde establece que "el reconocimiento de la propiedad privada constituye el primer paso en la delimitación de la esfera privada que nos protege contra la coacción. Se ha admitido desde tiempo inmemorial que un pueblo contrario a la propiedad privada carece del primer elemento de la libertad y que nadie tiene la libertad para atacar la propiedad privada y decir al mismo tiempo que aprecia la civilización" (Patiño Reyes, 2016, p. 13). De acuerdo con Patiño, es muy importante para Hayek que la propiedad esté lo suficientemente repartida para que el individuo no dependa de personas determinadas y que sólo éstas le puedan dar ocupación.

Uno de los elementos que Hayek cuestiona al socialismo es la presencia y poder que se le concede a los sindicatos y al movimiento obrero; señalando que las raíces de las crisis económicas, se localizan en éstos, debido a que "socavaron las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su

presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez más los gastos sociales”. (Anderson, Historia y Lecciones del Neoliberalismo, 2012, p. 11)

El remedio propuesto consiste, en mantener un Estado fuerte en su capacidad de doblegar el poder de los sindicatos y mantener el control del dinero, pero limitado en lo referente a la asignación de recursos para gastos sociales y a intervenir economicamente. Para eso se requiere una disciplina presupuestaria, que contenga el gasto social y la restauración de una tasa natural de desempleo, o sea, “la creación de un ejército industrial de reserva para quebrar a los sindicatos”. (Anderson, Historia y Lecciones del Neoliberalismo, 2012, pp. 11 - 12)

Para Hayek, el socialismo no permite la libertad de pensamiento, de ahí que posteriormente formara una alianza con las fuerzas de la libertad impulsando un ‘socialismo democrático’, argumentando que ‘socialismo y libertad no pueden combinarse’ idea que refuerza con una cita de Alexis de Tocqueville “la democracia extiende la esfera de la libertad individual’, decía en 1848; ‘el socialismo la restringe’. La democracia atribuye todo valor posible al individuo; el socialismo hace de cada hombre un simple agente, un simple número. La democracia y el socialismo sólo tienen en común una palabra: igualdad. Pero adviértase la diferencia: mientras la democracia aspira a la igualdad en la libertad, el socialismo aspira a la igualdad en la coerción y la servidumbre.” (Hayek F. A., 2008, p. 64) Concluye afirmando que el ‘socialismo democrático’ es una utopía.

1.1.2.3 Individualismo y Colectivismo

Inicia aclarando que frecuentemente se utiliza el concepto de socialismo a partir de los fines que persigue: justicia social, mayor igualdad y seguridad. Cuando lo importante radica en el método empleado para alcanzar dichos fines. En su opinión, socialismo significa la abolición de la empresa privada y de la propiedad privada de los medios de producción, en su lugar se crea un sistema de ‘economía planificada’, donde el empresario que busca un beneficio es reemplazado por el organismo central de planificación.

El método empleado por el socialismo se basa en una planificación que centraliza la actividad económica a través de un plan único, que establece la ‘dirección explícita’ de

los recursos de la sociedad para servir a fines particulares a través de una vía determinada. Es justamente en la determinación de la 'dirección y organización centralizada' donde se presenta el desacuerdo entre planificadores y liberales. El argumento de los liberales impulsa a la "competencia como medio para coordinar los esfuerzos humanos, pero no es una argumentación en favor de dejar las cosas tal como están. Afirma que, si la competencia ha de actuar con ventaja, requiere una estructura legal cuidadosamente pensada." (Hayek F. A., 2008, p. 70) Señala a la competencia como el único método que permite que las actividades realizadas por los individuos se ajusten entre sí, sin la intervención de la autoridad.

Uno de los principales argumentos desarrollados por Hayek en favor de la competencia radica en que ésta evita la necesidad de un control social explícito, al mismo tiempo que brinda a "los individuos una oportunidad para decidir si las perspectivas de una ocupación particular son suficientes para compensar las desventajas y riesgos que lleva consigo". (Hayek F. A., 2008, p. 71)

Para que la competencia funcione es imperativo contar con la adecuada organización de ciertas instituciones como "el dinero, los mercados y los canales de información —algunas de las cuales nunca pueden ser provistas adecuadamente por la empresa privada—, sino que depende, sobre todo, de la existencia de un sistema legal apropiado y dirigido, a la vez, a preservar la competencia y a lograr que ésta opere de la manera más beneficiosa posible. No es en modo alguno suficiente que la ley reconozca el principio de la propiedad privada y de la libertad de contrato. (Hayek F. A., 2008, p. 71)

En materia de libertad afirma que la diferencia entre una sociedad libre y la que carece de libertad, radica en que el individuo de la sociedad libre posee una esfera de acción privada que es reconocida y diferente de la esfera pública. No puede recibir cualesquiera clase de órdenes y solamente pueden esperar de él que obedezca las reglas que son igualmente aplicables a todos los ciudadanos. "De lo que el hombre libre puede presumir, es de que, mientras se mantenga dentro de los límites fijados por las leyes, no tiene necesidad de solicitar permiso de nadie ni de obedecer orden alguna". (Patiño Reyes, 2016, p. 15)

Aun cuando existen actividades que pueden generar recursos, señala la diferencia en las partidas que corresponden al cálculo privado y las que atañen al bienestar social. Cuando la diferencia entre estas es considerable, recomienda encontrar un método, que no es la competencia, para ofrecer los servicios en cuestión. Ejemplo de esto es el caso de la construcción de carreteras, que son una necesidad de la sociedad, ya que permiten la comunicación y el comercio entre individuos de diferentes localidades y fomentan el desarrollo de éstas. Por lo que corresponde al Estado la construcción de vialidades, que serán ejecutadas por empresas privadas, mediante diversos mecanismos de asignación, como la licitación.

Hayek propone crear las condiciones que permitan a la competencia actuar con toda su eficacia posible y complementarla en las actividades donde no pueda ser eficaz. Como es el caso del suministro de servicios que según las palabras de Adam Smith, 'aunque puedan ser ventajosos en el más alto grado para una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza que el beneficio nunca podría compensar el gasto a un individuo o un pequeño número de ellos', son tareas que ofrecen un amplio e indiscutible ámbito para la actividad del Estado." (Hayek F. A., 2008, p. 72)

Dado que los servicios públicos requieren de fuertes inversiones para la construcción de infraestructura, estos se constituyen "en monopolios naturales, como ocurre con las redes eléctricas o las vías férreas, actividades que no fomentan la competencia entre las empresas." (George, 1999, p. 6) Pero ¿qué sucede cuando un monopolio natural se privatiza? "ocurre una falla estructural del mercado, ya que los precios son más altos de lo que debían ser y el servicio al consumidor no es necesariamente bueno." (Hayek F. A., 2008, p. 74)

Concluye afirmando, que la competencia puede aceptar cierto grado de intervención, siempre y cuando le permita operar como una guía eficaz de la actividad productiva. Por lo cual, "la planificación y la competencia sólo pueden combinarse para planificar la competencia, pero no para planificar contra la competencia." (Hayek F. A., 2008, p. 76).

1.1.2.4 La inevitabilidad de la Planificación

Inicia cuestionando el argumento de los planificadores al afirmar que debido a los cambios tecnológicos, la competencia ha ido desapareciendo en un amplio número de sectores, “y la única elección que nos queda es: o que los monopolios privados dominen la producción, o que la dirija el Estado.” (Hayek F. A., 2008, p. 75) por lo que es necesario sustituirla por la planificación centralizada; afirmación que considera carente de fundamento y que finalmente se ha aceptado debido a que se ha ido repitiendo hasta convertirse en un hecho establecido.

En su opinión, “la causa tecnológica alegada para el crecimiento del monopolio es la superioridad de la gran empresa sobre la pequeña debido a la mayor eficiencia de los métodos modernos de producción en masa.” (Hayek F. A., 2008, p. 74) Afirmación que cuestiona que los gobiernos han favorecido la creación de monopolios a través de la protección, las licitaciones directas y finalmente la coacción; todo ello con miras a regular los precios y las ventas.

Para justificar la necesidad de una planificación centralizada, los planificadores afirman que los cambios tecnológicos dificultan contar con “una imagen coherente del proceso económico completo, actividad que puede realizarse, si se cuenta con un organismo central que coordine las cosas.” (Hayek F. A., 2008, p. 78) En respuesta Hayek señala, que es justamente por la complejidad de la división del trabajo que la competencia es el único método que permitirá que la coordinación se realice de manera adecuada. Para lograrlo se requiere de un “instrumento registrador que automáticamente recoja todos los efectos relevantes de las acciones individuales, y cuyas indicaciones sean la resultante de todas estas decisiones individuales y, a la vez, su guía.” (Hayek F. A., 2008, p. 79)

El instrumento que se requiere, desde su punto de vista, es el sistema de precios que se emplea en el régimen de competencia ya que ningún otro sistema puede realizarlo. Este sistema permite a los empresarios, mediante la supervisión del movimiento de un número pequeño de precios, ajustar sus actividades a las de sus compañeros. “Lo importante aquí es que el sistema de precios sólo llenará su función si prevalece la

competencia, es decir, si el productor individual tiene que adaptarse él mismo a los cambios de los precios y no puede dominarlos.” (Hayek F. A., 2008, p. 79)

1.1.2.5 Planificación y Democracia

Hayek señala que las diversas clases de colectivismo, ya sea el fascismo o el comunismo, difieren entre sí por la naturaleza del objetivo hacia el que dirigen los esfuerzos de la sociedad. De igual forma, presentan diferencias con el liberalismo y el individualismo porque aspiran a organizar a la sociedad entera y a todos sus recursos aduciendo una finalidad unitaria, negándose a reconocer las esferas dentro de las cuales son supremos los fines del individuo.

En los regímenes colectivistas al designar el objetivo, utilizan expresiones que carecen de un significado preciso, es decir, que determine de manera explícita una vía de acción; por ejemplo, para establecer el ‘objetivo social’ o el ‘designio común’, emplean expresiones como ‘el bien común’ o el ‘bienestar general’ o el ‘interés general’; argumentando que “El bienestar y la felicidad de millones de personas no pueden medirse con una sola escala de menos y más. El bienestar de un pueblo, como la felicidad de un hombre, depende de una multitud de cosas que pueden lograrse por una infinita variedad de combinaciones” (Hayek F. A., 2008, p. 84)

Es así, que concluye que debe permitirse a cada individuo, dentro de límites establecidos, aplicar sus propios valores y preferencias y no estar sujeto al dictado de los demás. “El reconocimiento del individuo como juez supremo de sus fines, la creencia en que, en lo posible, sus propios fines deben gobernar sus acciones, es lo que constituye la esencia de la posición individualista. (Hayek F. A., 2008, p. 86)

Con relación al plan económico, establece que éste debe responder a una concepción unitaria. Cita el caso, de que aún cuando el parlamento pudiera, “avanzando paso a paso, aprobar un proyecto, éste, al final, no satisfaría a nadie. Un todo complejo, cuyas partes todas deben ajustarse cuidadosísimamente entre sí, no puede lograrse a través de un compromiso entre opiniones (Hayek F. A., 2008, p. 89)

Aun si, una democracia lograra planificar todos los sectores de la actividad económica, “todavía se vería frente al problema de integrar estos planes separados en un todo unitario. Muchos planes separados no forman un todo planificado —como, de

hecho, los planificadores tienen que ser los primeros en admitir—, y el resultado aún sería peor que la falta de un plan.” (Hayek F. A., 2008, p. 90)

La situación es diferente cuando al no existir un acuerdo real sobre los fines, se delega la acción de decidir, en este caso la delegación, se reduce a elegir las personas que habrán de disponer de un poder prácticamente absoluto. El sistema entero tendería hacia la dictadura plebiscitaria, donde el jefe del gobierno es confirmado de vez en cuando en su posición por el voto popular, pero dispone de todos los poderes para asegurarse que el voto irá en la dirección que desea.

Para Hayek, “el precio de la democracia radica en que las posibilidades de un control explícito se hallan restringidas a los campos en que existe verdadero acuerdo y que en algunos campos las cosas tienen que abandonarse a su suerte”. (Hayek F. A., 2008, p. 92)

Respecto al gobierno democrático, manifiesta, que éste ha actuado con éxito en aquellos lugares donde las funciones del gobierno han sido restringidas, por la opinión extensamente aceptada de la mayoría, y el gran mérito del credo liberal está en que redujo el ámbito de las cuestiones sobre las cuales era necesario el acuerdo a aquellas en que era probable que existiese dentro de una sociedad de hombres libres. “Se dice ahora con frecuencia que la democracia no tolerará el ‘capitalismo’. Por ello se hace todavía más importante comprender que sólo dentro de este sistema es posible la democracia, si por ‘capitalismo’ se entiende un sistema de competencia basado sobre la libre disposición de la propiedad privada. Cuando llegue a ser dominada por un credo colectivista, la democracia se destruirá a sí misma inevitablemente.” (Hayek F. A., 2008, p. 92)

Vincula la democracia con la libertad individual, ya que la considera un medio, un expediente utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad del individuo, en este sentido argumenta que entre la planificación y la democracia existe un conflicto, en virtud de que esta última representa un obstáculo para suprimir la libertad, requisito indispensable para que la planificación centralizada dirija la actividad económica. Sin embargo, si la democracia deja de ser un garante de la libertad individual, entonces puede persistir en alguna forma dentro de un régimen totalitario. Finaliza señalando que “una verdadera ‘dictadura del proletariado’, aunque fuese democrática en su forma,

si acometiese la dirección centralizada del sistema económico destruiría, probablemente, la libertad personal mas a fondo que lo haya hecho jamás ninguna autocracia”. (Hayek F. A., 2008, p. 92) Por lo que no existe justificación para considerar que si el poder se obtuvo a través de un procedimiento democrático, el poder no puede ser arbitrario. “Es posible evitar que el poder se convierta en autoritario mediante el control democrático” (Hayek F. A., 2008, p. 93).

1.1.2.6 La Planificación y el Estado de Derecho

En opinión de Hayek, Estado de Derecho significa que el Estado en todas sus acciones ha sido sometido a normas previamente establecidas y conocidas por los individuos de tal forma que le permiten prevenir con cierto grado de certidumbre como usará la autoridad en determinada circunstancia sus poderes coercitivos; para organizar sus actividades individuales a partir de este conocimiento.

El establecimiento de las reglas del juego constituye la estructura legal permanente del Estado, “dentro de la cual la actividad productiva es guiada por las decisiones individuales, y la dirección de la actividad económica por una autoridad central, es realmente un caso particular de la distinción más general entre el Estado de Derecho y el gobierno arbitrario.” (Hayek F. A., 2008, p. 94)

Si la actividad productiva es guiada por las decisiones individuales, el Estado se limita a fijar normas que determinan las condiciones bajo las cuales pueden utilizarse los recursos disponibles, dejando a los individuos la decisión sobre los fines para los que serán usados. En este caso, las normas pueden establecerse con anterioridad, con el carácter de ‘normas formales’, ya que no se dirigen a los deseos y necesidades de un individuo en particular. Si la actividad económica es dirigida por una autoridad central, el Estado dirige hacia fines determinados el empleo de los medios de producción.

En virtud de lo anterior, la razón de ser del Estado de Derecho tiene un doble argumento; el primero consiste en el aspecto económico, donde el Estado se limita a establecer reglas que son aplicables a situaciones generales y concede a los individuos libertad, en todas aquellas acciones que dependen de las circunstancias de tiempo y lugar, ya que sólo los individuos afectados en cada caso pueden conocer plenamente estas circunstancias y adaptar sus acciones a ellas. El segundo, es de tipo moral o

político, y está más vinculado al Estado de Derecho, en virtud de que si el Estado debe prevenir la incidencia de sus actos, esto significa que no puede dejar elección a los afectados. De esta forma el Estado puede prever exactamente los efectos de las vías de acción alternativas sobre los individuos en particular, ya que es el Estado quien elige entre los diferentes fines.

Por lo que afirma que la planificación implica una discriminación de las necesidades de los individuos y permite hacer a un hombre lo que se prohíbe a otro; por lo que establece la necesidad de determinar mediante una norma legal “que bienestar puede alcanzar cada individuo y que le será permitido a cada uno hacer y poseer” (Hayek F. A., 2008, p. 98) De forma que el Estado de Derecho, en el sentido de primacía de la ley formal, es la ausencia de privilegios legales para unas personas designadas autoritariamente.

Reconoce que el Estado de Derecho produce desigualdades económicas, argumentando en su favor que esta desigualdad no pretende afectar de una manera determinada a individuos en particular; por ello para que el Estado de Derecho sea eficaz, es más importante que el contenido mismo de la norma se aplique siempre y sin excepciones. El Estado de Derecho implica, pues, un límite al alcance de la legislación.

En su opinión, el derecho no debe consistir en un conjunto de normas abstractas que al delimitar el campo de acción individual, haga posible la formación de un orden espontáneo basado sobre sus particulares iniciativas, sino debe transformarse en un instrumento de ordenación y organización que convierta a cada individuo en servidor de determinados propósitos. A partir de esto, “el derecho va a ser el soporte que asegure la homogeneidad o armonía social, el instrumento de adecuación de conductas, a fin de conseguir la adaptación recíproca de los propósitos que persiguen los sujetos” (Patiño Reyes, 2016, p. 10)

Respecto a los atributos de la ley, determina que ésta debe “aludir a los efectos venideros y no tener jamás un carácter retroactivo; sea aplicada igualmente a todos y sea general, además de ser justa, para su efectividad.” (Hayek F. A., p. 116)

Finalmente, establece que el bien colectivo que el gobierno debe proporcionar, no es la satisfacción directa de las necesidades personales, sino crear un conjunto de condiciones que permitan, ya sea de forma individual o colectiva, satisfacer sus

necesidades. Por lo que la obligación de la gestión pública consiste en mantener un orden que permita a los individuos satisfacer sus objetivos particulares.

1.1.2.7 Control Económico y Totalitarismo

Inicia cuestionando la propuesta de los planificadores quienes aseguran que se conserva la 'democracia política' ya que la dirección autoritaria sólo se aplicará a las cuestiones económicas, argumentando que esto ofrece a los individuos liberarlos de los cuidados menos importantes y de esta forma facilitar la vida material y dedicar más tiempo a la espiritualidad, lo cual carece de fundamento.

Esta dirección autoritaria en las cuestiones económicas controlaría los medios de que los individuos disponen para alcanzar sus fines, por lo que esta cuestión es crucial. En opinión de Hayek, "el control económico no es sólo intervención de un sector de la vida humana que puede separarse del resto; es el control de los medios que sirven a todos nuestros fines, y quien tenga la intervención total de los medios determinará también a qué fines se destinarán, qué valores serán calificados como más altos y cuáles como más bajos: en resumen, qué deberán amar y procurarse los hombres." (Hayek F. A., 2008, p. 106)

Bajo este supuesto, la autoridad planificadora tendría el control ilimitado sobre la producción y los precios, reduciendo el poder de consumo de los individuos. Mientras que la libertad de elección en una sociedad "el régimen de competencia se funda en que, si una persona rehúsa la satisfacción de nuestros deseos, podemos volvernos a otra. Pero si nos enfrentamos con un monopolista, estamos a merced suya." (Hayek F. A., 2008, p. 106)

En una sociedad en régimen de competencia, los precios que tenemos que pagar por una cosa, es decir, la relación en que podemos cambiar una cosa por otra, dependen de las cantidades de aquellas otras cosas de las cuales privamos a los demás miembros de la sociedad por tomar nosotros una.

La planeación centralizada eliminaría la capacidad de los individuos como consumidores y productores, elementos que no pueden ser separados en nuestra vida ya que "para la mayoría de nosotros el tiempo que dedicamos a nuestro trabajo es una gran parte de nuestra vida entera, y nuestro empleo también determina comúnmente

el lugar donde vivimos y la gente entre quien vivimos, cierta libertad en la elección de nuestro trabajo es, probablemente, de mucha mayor importancia para nuestra felicidad que la libertad para gastar durante las horas de ocio nuestros ingresos.” (Hayek F. A., 2008, p. 107) De forma que la “libertad de elección sería puramente ficticia, una simple promesa de no practicar discriminación” (Hayek F. A., pp. 103 - 111).

1.1.2.8 Seguridad y Libertad

Distingue dos tipos de clases de seguridad, la primera es la seguridad limitada, que puede ser alcanzada por todos los individuos y por lo tanto no es un privilegio, ejemplo de ésta es la seguridad contra la privación material grave, la certidumbre de un determinado sustento mínimo para todos. La segunda, es la libertad absoluta, que en una sociedad libre no pueden lograr todos, y que no debe concederse como un privilegio, en este caso, es la seguridad de un determinado nivel de vida o de la posición que una persona o grupo disfruta en comparación con otros.” (Hayek F. A., 2008, p. 124)

1.1.2.9 ¿Por qué los peores se colocan a la cabeza?

Señala que son tres la principales razones por las que un grupo numeroso y fuerte con opiniones homogéneas, lo integren los peores elementos de cualquier sociedad.

La primera razón, parte del hecho de que a mayor educación e inteligencia de los individuos, sus opiniones y sus gustos más se diferencian y la probabilidad de que lleguen a un acuerdo es menor.

En este caso, si se necesita un grupo numeroso y lo suficientemente fuerte para imponer sobre los demás sus criterios respecto a los valores de la vida, “no lo formarán jamás los de gustos altamente diferenciados y desarrollados; sólo quienes constituyen la masa en el sentido peyorativo de este término, los menos originales e independientes, podrán arrojar el peso de su número a favor de sus ideales particulares.” (Hayek F. A., 2008, p. 135)

La segunda razón, es un principio negativo de selección; Hayek señala que el dictador “será capaz de obtener el apoyo de todos los individuos dóciles y crédulos, que no tienen firmes convicciones propias, por lo que están dispuestos a aceptar un sistema de valores confeccionado si se machaca en sus orejas con suficiente fuerza y frecuencia.

De ahí que serán los de ideas vagas e imperfectamente formadas, los fácilmente moldeables, los de pasiones y emociones prontas a levantarse, quienes engrosarán las filas del partido totalitario.” (Hayek F. A., 2008, p. 136)

La tercera razón, es el elemento negativo mas importante de selección de un cuerpo de seguidores estrechamente coherente y homogéneo. “Parece casi una ley de la naturaleza humana que le es más fácil a la gente ponerse de acuerdo sobre un programa negativo, sobre el odio a un enemigo, sobre la envidia a los que viven mejor, que sobre una tarea positiva. La contraposición del ‘nosotros’ y el ‘ellos’, la lucha contra los ajenos al grupo, parece ser un ingrediente esencial de todo credo que enlace sólidamente a un grupo para la acción común.” (Hayek F. A., 2008, p. 137).

1.1.3 Milton Friedman

Es el autor representativo del Estado Neoliberal, modelo que desarrolla en sus libros ‘Capitalismo y Libertad’ y ‘Libertad de Elegir’ partiendo de la relación que existe entre la libertad económica y la libertad política, establece que el problema básico de la organización social radica en coordinar las actividades económicas de un gran número de personas.

“Aún en las sociedades relativamente atrasadas se requiere una extensa división del trabajo y especialización de funciones, a fin de hacer un uso efectivo de los recursos disponibles. En las sociedades avanzadas, la escala en la cual la coordinación es requerida, para aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por la ciencia y la tecnología modernas, es enormemente mayor. Literalmente millones de personas están involucradas en la prestación de unos a otros del pan diario. El desafío para el creyente de la libertad es reconciliar la generalizada interdependencia con la libertad individual”. (Friedman, Capitalism and Freedom, 2002, pp. 12 - 13)

Para realizar esto, Friedman establece que sólo existen dos modos de coordinar las actividades económicas de millones de personas, el primero consiste en una ‘dirección centralizada, que incluye el uso de la coerción – técnica empleada por el ejército y en los Estados totalitarios’. El segundo, radica en ‘la cooperación voluntaria de los individuos, es decir, la técnica del mercado’. De acuerdo con lo anterior, las actividades

económicas del hombre se desarrollan en dos ámbitos, el político cuando son dirigidas por el Estado y el otro, fuera de la política, a través del mercado, en éste caso el ciudadano participa libre, voluntariamente e informado en una transacción económica motivado por obtener un beneficio mutuo. “Un modelo de trabajo de una sociedad organizada a través del intercambio voluntario consiste en una empresa privada dentro de una economía de libre intercambio que hemos llamado capitalismo competitivo”. (Friedman, *Capitalism and Freedom*, 2002, p. 13)

Respecto a la relación entre el hombre y el Estado, realiza un análisis de la famosa frase pronunciada por John F. Kennedy “No preguntes que puede hacer tu país por ti – pregúntate qué puedes hacer tú por tu país”. En opinión de Friedman ninguna de las dos partes de la declaración expresa una relación entre el ciudadano y su gobierno que sea digna del ideal del ser humano libre dentro de una sociedad libre. La primera parte, tiene un sentido paternalista e implica que el gobierno es el patrón y posee la custodia del ciudadano. La segunda parte, indica que el gobierno es el maestro o una deidad y el ciudadano es un sirviente o un votante. Ambas frases presentan una visión que está en desacuerdo con la creencia del hombre libre responsable de sí mismo y de su propio destino.

De acuerdo con Friedman, la pregunta que se plantea el hombre libre es ¿Qué puedo yo y mis compatriotas hacer a través del gobierno, que nos ayude a descargar nuestras responsabilidades, a conseguir nuestras metas y propósitos y sobretodo a proteger nuestra libertad? Responde señalando que el gobierno es necesario para preservar la libertad, es un instrumento a través del cual el hombre puede ejercer su libertad. El alcance del gobierno debe estar limitado a defender a los ciudadanos de los ataques del exterior y de ciudadanos del interior, preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos, fomentar la competencia del mercado. De ahí que trate al sistema político de un modo simétrico al económico. “Ambos sistemas se consideran mercados en los que el resultado se determina a través de la interacción de personas que persiguen sus propios intereses individuales, en vez de los objetivos sociales que los participantes juzgan ventajoso enunciar” (Friedman & Friedman, *Libertad de Elegir*, 1983, p. 10)

En el modelo que propone, el mercado es el eje, a partir de éste establece los límites del Estado y la participación de los ciudadanos, quienes como integrantes de una

sociedad buscan alcanzar el más alto grado de libertad posible, a través de los diferentes roles que desempeñan, es decir, como integrante de una familia, empresario, miembro de un grupo voluntario, o ciudadano de un Estado organizado.

“La supremacía asignada al mercado y la concepción teórica que se deriva de esta toma de partido remata en una postura teórica y práctica que convierte al friedmanismo en la ideología apologética de la involución autoritaria del Estado capitalista”. (Boron, 2003, p. 17)

Friedman establece que la libertad económica es un requisito esencial de la libertad política, ya que éste permite que las personas cooperen entre sí sin la coacción de un centro que tome decisiones por ellos. De esta forma la libertad económica reduce el área sobre la que se ejerce el poder político.

“Además al descentralizar el poder económico, el sistema de mercado compensa cualquier concentración de poder político que pudiera producirse.” (Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983, p. 18)

El modelo presenta acciones clave que deben desarrollarse para que las personas que constituyen la sociedad sean libres; éstas se resumen a continuación a partir de la relación entre libertad económica y libertad política.

1.1.3.1 Poder del Mercado

Para la satisfacción de sus necesidades diarias, los individuos recurren al intercambio de bienes y servicios, que en un ambiente de libertad se caracteriza por ser voluntario y satisfacer los intereses de las personas involucradas, bajo el entendido de que una parte sólo puede ganar, a expensas de la otra. Esta situación es sencilla de controlar cuando se trata de dos personas. En los casos que el intercambio comercial implica a más personas, que además de desconocer el grado de su participación en la cadena de producción y/o comercialización, no tienen comunicación directa entre ellas, el proceso se complica. En estas condiciones la clave es “el sistema de precios al permitir que los individuos participen pacíficamente durante breves minutos, mientras que durante el resto del tiempo cada cual se ocupa de sus propios asuntos.” (Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983, p. 31)

En el desarrollo de la actividad económica los precios desempeñan tres funciones que están íntimamente relacionadas: “primero, transmiten información; segundo, aportan el estímulo para adoptar los medios de producción menos costosos, y por esta razón inducen a emplear los recursos disponibles para los empleos mejor remunerados; tercero, determinan quien obtiene las distintas cantidades del producto - la llamada distribución de la renta.” (Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983, p. 33)

En opinión de Borón, este es el mito del mercado auto regulado, artificio ideológico al servicio del capital, el cual se derrumba ante la evidencia histórica al demostrar que: a) el mercado concentra capitales, poder e información, y en virtud de las leyes que rigen su desarrollo transforma su primitiva competencia en dictadura de los oligopolios; b) siempre ha requerido el auxilio del Estado, y si en su fase primitiva sus afinidades selectivas eran congruentes con la democracia liberal, hoy, en su etapa monopólica e imperialista, ellas lo impulsan hacia el despotismo político. (Boron, 2003, p. 136)

1.1.3.2 Papel del Estado

Desde la perspectiva de Friedman la organización de las actividades económicas a través del intercambio voluntario requiere la participación del gobierno “para el mantenimiento de la ley y el orden, prevenir la coerción de un individuo sobre otro, el cumplimiento voluntario de los contratos, la definición del significado de derecho de propiedad, la interpretación y aplicación de los derechos y la provisión de un marco monetario.” (Friedman, Capitalism and Freedom, 2002, p. 27)

El Estado “es el organismo al que se le atribuye el monopolio del empleo legítimo de la fuerza o la amenaza de emplearla como un medio por el que unos podemos imponer limitaciones legítimas a otros” (Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983, p. 48)

El Estado es una forma de cooperación voluntaria de los individuos, al considerarlo la forma óptima para lograr sus objetivos como miembros de una sociedad organizada. Situación que lleva a formularse la pregunta ¿qué papel se debe asignar al gobierno?

Friedman da respuesta a esta pregunta retomando las palabras de Adam Smith, quien establece que en un sistema de libertad natural el soberano tiene que atender a

cuatro obligaciones, las tres primeras son explícitas: (Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983, pp. 48 - 61)

- a) Proteger a los individuos de la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes;

El Estado es el organismo al que se le atribuye el monopolio del empleo legítimo de la fuerza para imponer límites legítimos a otros, ya sea que provenga del exterior o de los mismos ciudadanos, a través de las fuerzas policíacas y militares. El aspecto clave radica en asegurar que los poderes coactivos otorgados al Estado con el fin de conservar la libertad de las personas que integran la sociedad no se conviertan en una amenaza.

- b) Proteger, hasta donde sea posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que pueda recibir de otros miembros de la misma; establecer una exacta administración de la justicia.

Esta obligación implica que el Estado fomente intercambios voluntarios a través del establecimiento de reglas generales, como las reglas económicas y sociales que rigen el comportamiento de los ciudadanos de una sociedad; ejemplo de ello es el respeto a la propiedad privada. En numerosas ocasiones los ciudadanos recurren al derecho privado para defenderse del incumplimiento o violación de una regla por parte de otro ciudadano, cuando dar cumplimiento a esta obligación es competencia del Sistema Judicial Gubernamental.

- c) Realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos, porque el beneficio de las mismas no podría nunca rembolsar de su gasto a ningún individuo particular o a ningún pequeño grupo de individuos, aunque con frecuencia rembolsan con gran exceso a una gran sociedad.

Su aplicación es limitada, ya que se refiere a situaciones en las que el Estado está obligado a preservar y reforzar una sociedad libre. Aunque se le ha utilizado para justificar una amplia gama de actividades públicas.

En opinión de Friedman, una acción válida radica en la construcción de obras de infraestructura a cargo del Estado, ya que los costes de producción son muy altos y no son de interés para que los realice un individuo en particular o un pequeño grupo de individuos. Además de que las obras públicas reportan grandes beneficios para la sociedad en conjunto.

Para financiar sus actividades el Estado debe recaudar impuestos, que por sí solos afectan a las actividades que realizan los contribuyentes. Esta acción conlleva el peligro de que el Estado en lugar de servir a la gran mayoría de los ciudadanos, puede convertirse en un medio por el que algunos de éstos se aprovechen de otros.

En un artículo publicado en 2003, señala que el gobierno es demasiado grande y entrometido “lo que recibimos del gobierno federal, estatal y local no vale lo que pagamos en impuestos sobre nuestros ingresos ni el 10% adicional que cuestan las regulaciones. La historia nos indica que Washington gasta todo lo que recibe por recaudación de impuestos, más todo lo adicional que puede. El déficit fiscal ha sido la norma. Los superávits, como los del gobierno de Clinton, ocurren accidentalmente cuando un partido controla el Congreso y otro la Casa Blanca.” (Friedman, Lo que los Americanos Quieren, 2003)

- d) Proteger a los miembros de la comunidad que no se pueden considerar como individuos responsables.

Este deber, al igual que el anterior, puede dar lugar a grandes abusos por parte del Estado. En la búsqueda de una sociedad libre, se deben garantizar los derechos de las personas que no están en situación de tomar decisiones de manera responsable, considera a los niños y enfermos mentales. En lo que respecta a los niños, éstos tienen derechos fundamentales y sus padres tienen la obligación de cuidarlos, protegerlos y asegurar su desarrollo hasta convertirse en adultos responsables. Teniendo presente que la familia es la célula básica de la sociedad aunque su influencia se ha debilitado.

Al final del capítulo 3. El Papel del Gobierno en una Sociedad Libre, presenta “una lista de algunas de las actividades que realiza el gobierno en los EE.UU. que no pueden, por lo que yo puedo ver, ser válidamente justificadas en términos de los principios expuestos” (Friedman, Capitalism and Freedom, 2002, pp. 35 - 36)

1. Programas de apoyo a los precios de paridad para la agricultura;
2. Aranceles sobre las importaciones o las restricciones a la exportación
3. Control gubernamental de la producción;
4. Control de los alquileres, control general de precios y del agua;
5. Salarios mínimos legales o precios máximos legales;
6. Regulación detallada de las industrias, como la regulación del transporte o la Comisión Interestatal de Comercio;
7. Control de la radio y la televisión por la Comisión Federal de Comunicaciones;
8. Programas de seguridad social, especialmente la vejez y programas de retiro de las personas convincentes, en efecto, a) para pasar una fracción específica de sus ingresos en la compra de anualidad de retiro, b) para comprar la anualidad de una empresa de propiedad pública.
9. Disposiciones de otorgamiento de licencias en diferentes estados con la particular restricción a las empresas de no contratar personal que no tenga licencia; cuando la licencia es para pagar impuestos.
10. Vivienda pública y la gran cantidad de otros programas de subvenciones dirigidas a fomentar la construcción de viviendas como garantía.
11. Servicio militar obligatorio para el hombre en tiempo de paz
12. Parques Nacionales
13. Prohibición legal de la portación de correo o ganancias
14. Empresas propiedad del Estado que son publicitadas y operadas por el mismo, como el caso de las carreteras.

1.1.3.3 Libertad de Comercio Interior y Exterior

En palabras de Friedman, “La libertad de comercio interior y exterior es el mejor medio que tiene un país pobre para promover el bienestar de sus ciudadanos”.

(Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983, p. 65) En este sentido, promueve la libertad de empresa como un sistema de beneficios y de pérdidas a cuyos acontecimientos insólitos está acostumbrado el empresario.

Impulsa la libertad comercial como un medio de obtener beneficios para los países comerciales y del mundo, ya que esto permite a los ciudadanos de un país recibir un volumen de importaciones lo mayor posible a cambio de exportar sus productos.

Friedman considera que las distorsiones del sistema de precios se deben a interferencias del Estado en el sistema de mercado libre a través de “los aranceles y de otros obstáculos al comercio internacional, por las medidas de política interior tendientes a fijar o afectar determinados precios, incluyendo los salarios, por las reglamentaciones públicas de sectores específicos, por las medidas monetarias y fiscales que producen inflación errática y por medio de otras muchas acciones.” (Friedman, Capitalism and Freedom, 2002, p. 39)

Si un país exporta más mercancías de las que importa su balanza comercial es favorable, aunque esto implique que el valor total de sus exportaciones supera el valor de las mercancías que le llegaron del extranjero, es decir, las importaciones. Esta situación lleva a preguntarse ¿qué mercancías conviene exportar o importar?, la respuesta se encuentra mediante el principio de la ventaja comparativa, base para determinar los productos o mercancías en los que se tiene una posición más fuerte que la competencia.

La balanza de pagos no presenta problemas, “mientras el precio del dólar expresado en yens, marcos o en francos se determina en un mercado libre mediante transacciones voluntarias.” (Friedman, Capitalism and Freedom, 2002, p. 71) Si los tipos de cambio de las monedas se establecen en un mercado quedarán fijados al nivel que determine el mercado. Si el precio del dólar o de cualquier moneda se determina libremente, cumple la misma función que todos los demás precios, transmite información para la toma de decisiones de quienes participan en el mercado.

La participación de los bancos centrales en la determinación del tipo de cambio es con la finalidad de influir en la cotización de sus monedas, al realizar este tipo de acciones se pierden enormes sumas de dinero de los ciudadanos, sin impedir el efecto

de las fuerzas externas, a pesar de ello, las autoridades son capaces de mantener un tipo de cambio artificial por largos períodos de tiempo.

1.1.3.4 Seguridad Social

“La seguridad social es un programa de protección en el que los pagos individuales comprenden beneficios actuariales equivalentes.... Más bien la seguridad social es la combinación de un impuesto particular y un programa concreto de pagos obtenidos mediante transferencias” (Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983) (Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983, p. 151)

En el caso de la medicina, los gobiernos han jugado el papel principal en el financiamiento, la producción y ofreciendo el servicio a los consumidores.

“El gasto oficial en servicios médicos excede el 75% del gasto médico total en los países industrializados. Dos explicaciones sencillas nos muestran tanto el alto nivel de gastos en servicios médicos como la insatisfacción de la gente con el servicio. La primera es que la mayoría de los pagos recibidos por los médicos y los hospitales no provienen del bolsillo del paciente sino de un tercero, la empresa donde trabaja el paciente, una compañía de seguro o del gobierno mismo. La segunda explicación es que nadie gasta el dinero de otro tan sabiamente o con tanto cuidado como el suyo propio.” (Friedman, El Gobierno y la Medicina, 2001)

En este sentido los servicios médicos provistos por los patronos han resultado en aumentos del costo de la salud. Como es el caso de las leyes de Medicare (subsidio a los gastos médicos de los ancianos) y Medicaid (subsidio a los gastos médicos de los pobres), los costos de ambos subsidios se incrementaron mucho más rápidamente de lo previsto.

1.1.3.5 Educación

Respecto a la participación del Estado en la educación que ofrece a los ciudadanos, inicia estableciendo la diferencia entre enseñanza y educación; ya que la mayoría de las actividades que desarrolla el Estado corresponden a enseñanza.

“Una sociedad democrática estable es imposible sin un nivel mínimo de alfabetización y conocimientos por parte de la mayoría de los ciudadanos y sin la

aceptación generalizada de un conjunto común de valores. La educación puede contribuir a ambos.” (Friedman, *Capitalism and Freedom*, 2002, p. 86)

Sin embargo, cuando la educación está a cargo del gobierno central, “El ciudadano individual siente que tiene, y de hecho es así, poco control sobre las autoridades políticas, distantes e impersonales” (Friedman & Friedman, *Libertad de Elegir*, 1983, p. 220)

Como respuesta al sistema educativo Friedman propone un sistema de vales. “Los padres pueden utilizar los vales no solo en escuelas privadas, sino también en otros centros públicos; y no solo en la de su propio distrito, ciudad o estado, sino en cualquiera que esté dispuesto a aceptar a su hijo. Esto dará a cada padre una oportunidad mayor para elegir y al mismo tiempo exigirá a las escuelas públicas que se autofinancien cobrando la enseñanza. Las escuelas públicas tendrán que competir entonces tanto con las demás escuelas públicas como con las privadas.” (Friedman & Friedman, *Libertad de Elegir*, 1983, p. 25)

Cita como ejemplo a las escuelas de Nueva Orleans las cuales fracasan por las mismas razones que fracasan en otras ciudades grandes; las escuelas pertenecen y son operadas por el gobierno.

“El gobierno decide qué se va a producir y quién va a consumir sus productos, generalmente asignando los estudiantes a escuelas según el lugar donde viven. El único remedio para padres descontentos es mudarse a otra parte o renunciar al subsidio gubernamental y pagar doble por la educación de sus hijos: una vez con sus impuestos y por segunda vez al colegio privado. Este tipo de organización enfocada de arriba hacia abajo no funciona mejor en EE.UU. de lo que funcionaba en la Unión Soviética o en Alemania Oriental.” (Friedman, *Educación: La Promesa de los Cupones*, 2005)

De acuerdo con el argumento de Friedman, si el objetivo del sistema es la educación de los niños, es necesario dejar de lado los intereses del sindicato y de los profesores, así como el manejo administrativo de las escuelas.

Establece que el gobierno desempeña tres papeles importantes: 1) legislando la educación obligatoria; 2) financiando la educación y, 3) administrando las escuelas. En

los dos primeros encuentra cierta justificación, respecto al tercero no encuentra solidez para defender la participación del gobierno, por lo que finaliza afirmando:

“Los gobiernos podrían exigir ese mínimo de educación financiado a través de vales entregados a los padres y redimibles por un monto dado por cada niño, a ser gastado sólo en educación... desnacionalizando a las escuelas”. Con ello “se ampliarían las opciones al alcance de los padres... Aquí, lo mismo que en otros campos, la empresa competitiva es mucho más eficiente en complacer la demanda que las empresas nacionalizadas...” (Friedman, Libertad de Escoger, 2005).

1.1.3.6 Trabajador

Analiza la situación de los trabajadores utilizando la ley de la demanda, cuanto mayor sea el precio de un producto, un número menor de personas estará dispuesto a comprarlo.

Friedman señala que al encarecer el trabajo de cualquier actividad como consecuencia la cifra de puestos de trabajo en ese sector se reducirá. Citando como ejemplo el de los pilotos de líneas aéreas, cuyo incremento salarial impactará en los precios, haciendo a los viajes en avión más caros, “por lo que volará menos gente y habrá menos puestos de trabajo para aquellos” (Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983, p. 324) Considera que una de las características del sistema de mercado libre es la competencia, afirmando que ésta constituye un círculo virtuoso. Protege al **trabajador**, por la existencia de otros patronos que pueden ofrecerle empleo; a su vez, el **patrón** se ve protegido de la explotación de los trabajadores por la presencia de otros individuos a los que puede contratar; finalmente, el **consumidor** esta en la libertad de comprar al proveedor de su preferencia, situación que lo protege de ser explotado por el vendedor. (Friedman & Friedman, Libertad de Elegir, 1983, p. 341).

Después de presentar a los Fundadores del Modelo Neoliberal, se consideró pertinente definir ¿qué es el neoliberalismo? Los conocimientos adquiridos al desarrollar este apartado me permiten concluir que es un modelo sumamente complejo, al no poder explicarse sólo desde el ámbito de la teoría económica y de la teoría política, requiere también incluir acontecimientos históricos, sociales y

culturales constituidos por un conjunto de procesos y estrategias *compuestos*. Desde 1947 Friedman y Hayek combatieron el modelo Keynesiano, en 1973 al entrar el modelo de Bienestar en una crisis caracterizada por la larga y profunda recesión combinada con bajas tasas de crecimiento y altas tasas de inflación, surgen las condiciones para que las ideas del modelo neoliberal empezaran a posicionarse cuestionando la intervención del Estado en la economía y fomentan la creación de condiciones para la total movilidad del capital. Estos principios en los años 80's se propagan a nivel mundial y en el transcurrir del tiempo han evolucionado.

En el neoliberalismo el Estado tiene las siguientes funciones:

- Permitir el funcionamiento pleno del libre mercado en la economía.
- Fomentar una política que fortalezca el funcionamiento del mercado;
- Privatizar todos los activos gubernamentales y las empresas públicas;
- Crear el marco legal para la operación de empresas privadas que ofrecen servicios de educación, salud, vivienda, recreación y alimentos; ya que estas necesidades son de índole personal y pueden satisfacerse en el mercado. En este modelo, la educación y la salud no son derechos sociales, son mercancías al alcance de la población con ingresos suficientes para adquirirlas.
- Contraer el gasto público para combatir la inflación, ésta es considerada un fenómeno estrictamente monetario, su control, por tanto, depende de la astringencia monetaria (frenar el consumo y la inversión).
- Garantizar la seguridad nacional y la paz interna.

El eje del modelo neoliberal es el Mercado, es el instrumento más eficaz para la asignación de los recursos productivos en la actividad económica, por lo cual es necesario:

- Apertura total e irrestricta a las mercancías y a los flujos de capital internacionales;
- Liberación de los precios de todos los bienes y servicios y desaparición de subsidios generalizados al consumo;
- Flexibilidad laboral, menor intervención de los sindicatos en la fijación de los

salarios, las prestaciones laborales y eliminación de los contratos colectivos;

- Imposición de la razón económica sobre la política y la social;
- El combate a la inflación y los equilibrios macroeconómicos, se privilegia la acumulación del capital a toda costa.
- La filosofía implícita de este enfoque es un 'darwinismo social', la sobrevivencia del más apto.

A continuación se presenta un mapa conceptual del Modelo Neoliberal y sus principales elementos.

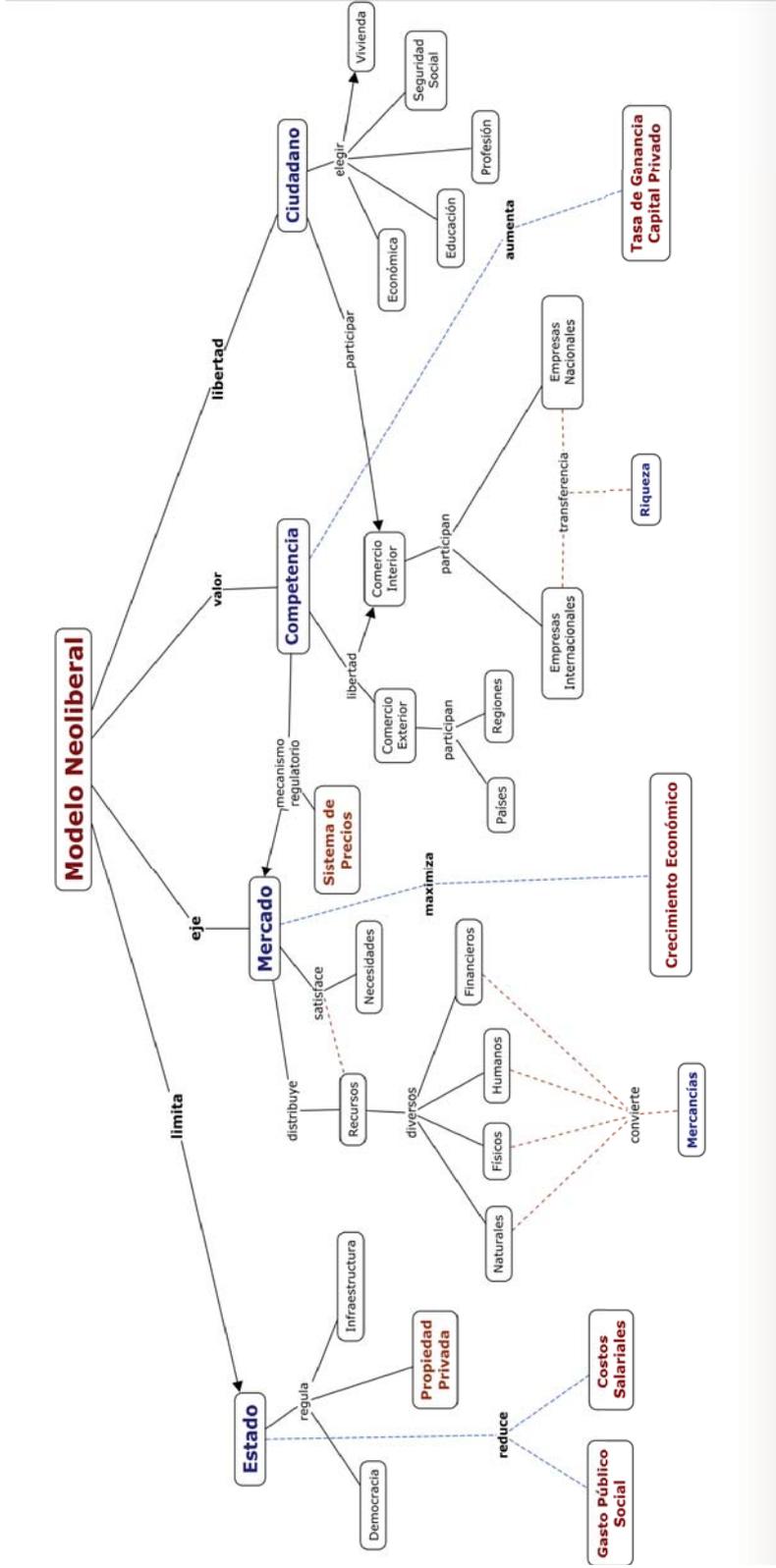


Figura No. 1.2 Modelo Neoliberal
Fuente: Hayek 'Camino de Servidumbre' y Friedman 'Libertad de Elegir'

1.2 Derecho Económico

El concepto de Derecho Económico apareció en Alemania y surge vinculado a la intervención del Estado como 'agente de desarrollo' al finalizar la Primera Guerra Mundial (1914 - 1918) en respuesta al carácter colectivo de los bienes de producción y el carácter obligatorio de la planificación en la Unión Soviética. Después de la Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945) cobra auge; en esta etapa la planificación se convierte en su principal manifestación, basándose en la premisa de que "el desarrollo es una cuestión de Estado, de gobierno y de administración pública" (Kaplan, 1986, p. 14) Constituyéndose en disciplina jurídica, porque este derecho nace ligado a la institución estatal como una disciplina protectora "de los sectores débiles y postergados" (Witker Velázquez, El Derecho Económico y los Derechos Sociales en la Gobernanza Actual, 2015, p. 512). En el resto de los países europeos aparece después de la Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945) con la consolidación de los sistemas democráticos y las economías mixtas.

En América Latina, el derecho económico se desarrolla en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, adoptando "la corriente europea, regulando y diseñando economías mixtas contextuadas en modelos sustitutivos de importaciones. Con el Estado empresario en áreas estratégicas (recursos naturales) y servicios públicos completa el universo ontológico del derecho económico de las décadas de 1960 y 70 en América y el mundo" (Witker Velázquez, El Derecho Económico y los Derechos Sociales en la Gobernanza Actual, 2015, p. 513).

De forma gradual, el Estado empresario se va limitando y cediendo espacio al mercado que emerge como eje de desarrollo por el Consenso de Washington, a través del cual los organismos financieros internacionales, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional "imponen al mundo un modelo de economía liberal o neoliberal y de mercado, en el que los Estados dejan de tener participación y control en las actividades económicas, relegando su presencia a funciones cuando más de tipo regulatorias" José Luis Calva "El modelo neoliberal mexicano" citado en (Witker Velázquez, El Derecho Económico y los Derechos Sociales en la Gobernanza Actual, 2015, p. 514).

El neoliberalismo establece que la participación del Estado es con la finalidad de mantener la ley y el orden, permitir el funcionamiento pleno del libre mercado en la economía, crear el marco legal para la operación de empresas privadas que ofrecen servicios de educación, salud, vivienda, recreación, financieros y alimentos. Dando pauta a que el Estado imponga a la sociedad un conjunto de normas coactivas, a través del derecho para: “a) reglamentar las relaciones económicas; b) definir la organización de la sociedad y del propio Estado, y c) crear los mecanismos que resuelvan los conflictos o controversias de intereses dentro de un contexto de paz social” (Witker Velázquez, Introducción al Derecho Económico, 2008, p. 1).

Por lo que el Estado regula, a través del derecho económico, las actividades realizadas por los agentes económicos, tanto público como privados, en tres grandes sectores: a) Producción de bienes y mercancías; b) Prestación de servicios o intangibles y c) Consumidores.

Es así, que el Estado nacional, como entidad territorial única e impulsor de normas jurídicas con paradigmas como derecho público, derecho privado, tribunales jurisdiccionales internos, discriminaciones entre ciudadanos, entre otros, “bajo la orientación del Consenso de Washington debe ceder ante nuevos conceptos y paradigmas. En este sentido, surge un incipiente derecho emergente de la globalización sustentado en principios como trato nacional, trato de nación más favorecida, transparencia, mecanismos arbitrales de resolución de conflictos y la aplicación de una especie de *soft law* que privilegia más la negociación que las sanciones propias del *hard law* o derecho punitivo y sancionador tradicional.” José Luis Calva “El modelo neoliberal mexicano” citado en (Witker Velázquez, El Derecho Económico y los Derechos Sociales en la Gobernanza Actual, 2015, p. 514). En consecuencia las funciones del Derecho Económico se flexibilizan, reduciéndose su espacio jurisdiccional a temas específicos, como el derecho al desarrollo sustentable, entre otros.

1.2.1 Definición

Para Gérard Farjat el derecho económico “es el Derecho de la concentración o de la colectivización de los bienes de producción y de la organización de la economía por los

poderes privados o públicos” (Cuadra, 2016, p. 166), esta definición es válida tanto para regímenes socialistas como capitalistas, ya que se trata de normas que regulan la participación en el mercado de los agentes económicos. Robert Savy ofrece una definición que parte de la finalidad del derecho, es decir, el interés económico general, por lo que define al derecho económico como “un conjunto de normas que tienden a garantizar un equilibrio en un momento y en una sociedad determinados, entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos y privados y un interés económico general”. (Cuadra, 2016, p. 167), para De Queiroz Nogueira es la rama del derecho cuyas normas y principios “tienen por objeto la organización, disciplina y control de las actividades económicas del Estado y de emprendimientos privados en lo tocante a la producción, a la circulación y al consumo de las riquezas tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional”. (Witker Velázquez, Introducción al Derecho Económico, 2008, p. 8)

En opinión de Witker, se trata de un derecho instrumental que está en función de la política económica que postula la intervención del Estado en la economía, con base en la fuerza de los grupos que controlan alternativamente el Gobierno Federal y tiene como finalidad:

1. “Organizar la economía macrojurídica a nivel zonal;
2. Asignar al Estado un poder regulador eficiente;
3. Fomentar los mecanismos del mercado;
4. Buscar conciliar intereses generales con los privados nacionales o extranjeros;
5. Sancionar las prácticas desleales y restrictivas o monopólicas, y
6. Las normas tienen más carácter zonal e internacional que internas o nacionales”

(Witker Velázquez, Introducción al Derecho Económico, 2008, p. 12)

En su definición, Darío Munera Arango incluye a los fenómenos económicos de la economía política, como la producción, cambio (circulación) distribución y consumo de la riqueza generada dentro de un sistema económico. (Cuadra, 2016, p. 170)

A través del derecho económico, el Estado establece normas que regulan la participación de los agentes económicos, ya sean públicos o privados, para equilibrar su intereses al ofertar productos, bienes y servicios en el mercado.

1.2.2 Objeto del Derecho Económico

En respuesta a la subordinación del Estado al mercado, el derecho económico es el conjunto de normas jurídicas derivadas de la Constitución Política Federal que cumplen con la misión de regular la actividad económica de acuerdo con la estructura del sistema económico y 'de la conexión y relaciones de dependencia entre los distintos sectores del sistema'

Al ser el mercado el centro del modelo neoliberal, 'el eje regulador es la actividad económica' que al relacionarla con la pregunta del hombre libre de Friedman ¿qué puedo yo y mis compatriotas hacer a través del gobierno que nos ayude a conseguir nuestras metas y propósitos? se encuentra con la facultad de obrar, actuar u operar produciendo bienes, manufacturas, y/ o materias primas (commodities), o prestando servicios, outsourcing (maquila), offshoring (relocalización de fábricas), supply – chancing (cadena de suministros), financiero – bancarios, telecomunicaciones, transportes turísticos y servicios profesionales y/o consumiendo dichos bienes o servicios. (Witker Velázquez, Introducción al Derecho Económico, 2008, p. 13).

1.2.3 Sujeto del Derecho Económico

Los sujetos son los agentes económicos en general, sea cual fuere su forma jurídica o naturaleza patrimonial, que actúen en la producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios. (Witker Velázquez, Introducción al Derecho Económico, 2008, p. 13)

En este sentido, el Estado es sujeto de derecho económico cuando actúa como empresario o prestador de servicios en el mercado; al establecer lineamientos de política económica en general. También al asumir su función como director y rector de la economía, actuando activamente como depositario de los intereses globales del sistema y no como un eje ajeno a la propia sociedad. "Aquí su papel es de mando y jerarquía y los agentes afectados tienen la obligación de observar un acatamiento que obviamente estará previsto en las garantías individuales (derecho-autonomía) de todo Estado social de derecho" (Witker Velázquez, Introducción al Derecho Económico, 2008, p. 14)

Al aplicar las normas mercantiles, el Estado, como rector del proceso económico, impone a los agentes privados reglas de comportamiento, al desempeñarse como productores, distribuidores y prestadores de bienes y servicios para la colectividad, independientemente de su profesión de comerciantes.

Para algunos autores, el sujeto del derecho económico es solo la empresa, debido a que en el mundo contemporáneo globalizado, penetra distintos mercados y actúa bajo una planeación que muchas veces es contraria a los intereses nacionales regulados, “en lo que la doctrina francesa llamo orden público económico” (Witker Velázquez, Introducción al Derecho Económico, 2008, p. 14)

El Agente Económico se clasifica en:

1. Agente de Valores
2. Agente de Bolsa
3. Banco
4. Petróleos Mexicanos
5. Comisión Federal de Electricidad
6. Agentes Ejecutores de Actividades del sector público o privado
7. Consumidor

1.2.5 Derecho Económico y Neoliberalismo

La implementación del neoliberalismo, al que Witker describe como un “modelo basado en la estabilidad macroeconómica, control de la inflación, fomento de la inversión extranjera y una industrialización orientada hacia las exportaciones, con indicadores económicos poco alentadores: el PIB per cápita creció sólo en un 0.26% y bajo el modelo anterior fue de 2.7%” (Witker Velázquez, Introducción al Derecho Económico, 2008, p. XXI), permitió que a partir de la década de los años 90s se consolidara la globalización como un proceso político internacional, en el que las economías de mercado se establecen como paradigmas dominantes, como consecuencia de la extinción de la Unión Soviética y los países socialistas y el poderío hegemónico de los Estados Unidos en las relaciones internacionales. De acuerdo con Witker, esta etapa dio inicio a la **globalización 01** que con base en “el Consenso de Washington propicia la apertura de las economías nacionales a las inversiones,

mercancías y servicios preferentemente estadounidenses bajo el sello de un capitalismo victorioso”. (Witker Velázquez, Globalización, Derecho Económico y Gobernanza, 2016, p. 381). En la Tabla No. 1.1 se presentan los elementos que constituyen la consolidación de la globalización en América Latina.

| Consenso de Washington | Finalidad del Derecho Económico | Cambio o Ajuste Estructural en América Latina |
|---|--|--|
| 1. Liberalización del comercio; | 1 Organizar la economía macrojurídica a nivel zonal; | 1. Liberalización de los precios |
| 2. Liberalización de los mercados financieros; | 2 Asignar al Estado un poder regulador eficiente; | 2. Liberalización del Comercio Exterior |
| 3. Privatización de las empresas públicas | 3 Fomentar los mecanismos del mercado; | 3. Desincorporación y privatización de empresas paraestatales |
| 4. Desregularización de las actividades económicas; | 4 Buscar conciliar intereses generales con los privados nacionales o extranjeros; | 4. Liberalización y desregulación para la inversión extranjera, eliminando y reduciendo restricciones y requisitos de desempeño |
| 5. Liberalización de la inversión extranjera; | 5 Sancionar las prácticas desleales y restrictivas o monopólicas, y | 5. Reducción del gasto público productivo y asistencial (incluyendo la reducción o supresión de subvenciones a los alimentos, insumos y energéticos) |
| 6. Disciplina fiscal (equilibrio ingreso/gasto público); | 6 Las normas tienen más carácter zonal e internacionales que internas o nacionales | 6. Deterioro de los salarios reales y de los ingresos de las mayorías nacionales |
| 7. Reducción de la inversión y el gasto públicos; | | 7. Restricción de la oferta monetaria y crediticia |
| 8. Reforma fiscal regresiva que reduzca las tasas marginales a los ingresos mayores, ampliando la base de contribuyentes; | | 8. Aumento de los ingresos públicos mediante reformas fiscales y la revalorización de los bienes y servicios vendidos por el Estado |
| 9. Política cambiaria que fomente las exportaciones; | | 9. Liberalización de los mercados financieros |
| 10. Un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad | | 10. Reducción o supresión de las políticas industriales o de fomento económico. |

Tabla No. 1.1 Consolidación de la Globalización.

Fuente: Elaboración propia con base en (Dos Santos, Globalización, crecimiento económico e integración, 2007) (Witker Velázquez J. A., Introducción al Derecho Económico, 2008)

Es interesante, la interpretación de Witker referente a como las economías de mercado ceden frente a una sociedad de mercado, en la que los ciudadanos, que son el fundamento de los sistemas democráticos representativos, ya que eligen a sus representantes y gobernantes para proteger los intereses de la Nación, se convierten en consumidores del mercado globalizado y se alejan de los productos de su país de

origen. (Witker Velázquez, Globalización, Derecho Económico y Gobernanza, 2016, p. 382).

La globalización debilita a las soberanías y al Estado Nación, los poderes internos se fragmentan, las regulaciones políticas económicas nacionales son anuladas, se genera confusión de los intereses generales y sociales en beneficio de intereses privados de lucro, impulsados por sus propios agentes económicos. Esta situación resquebraja las normas regulatorias del derecho económico. Como señala Drucker, en la economía transnacional, hay cuatro unidades, 1) el Estado Nación que cada vez con mayor frecuencia pasa la toma de decisiones a 2) la Región, ya sea TLCAN, MERCOSUR o la Unión Europea; 3) la Economía Mundial del Dinero, del Crédito y de los Flujos de Inversión organizada por la información que no conoce fronteras y finalmente 4) la Empresa Transnacional, que considera al mundo en su conjunto como un solo mercado y una sola localización, cuyas intenciones pueden ser producir o vender bienes y servicios; “teniendo como motor los flujos de dinero, crédito e inversiones que se despliegan a escala mundial de forma autónoma, sin conocer fronteras” (Drucker, 1991, p. 58).

La globalización no ha beneficiado el desarrollo económico y social, ni de los países exportadores, ni de los importadores; este modelo de economía de mercado, no propicia que entre los derechos sociales de los habitantes se garantice ‘el mínimo vital’ o ‘mínimo existencial’, que consiste en recursos mínimos de subsistencia para hacer frente a sus necesidades más básicas, que son la alimentación y el vestido, independientemente de su situación personal, laboral o familiar. Debido a que las relaciones económicas son las que determinan la distribución de bienes en la sociedad, sin embargo “esta libertad económica no debe suponer que determinados individuos queden totalmente al margen del proceso de distribución sumidos en la pobreza y sin medios económicos para subsistir con dignidad.” (Carmona Cuenca, 2012, pp. 1581-1582).

Finalmente, Witker señala que la **globalización 02** que se diseñó a partir de la presencia de la República Popular China como segunda potencia mundial y los países emergentes BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) que disputan a Occidente la primacía económica internacional, “en el siglo XXI lleva a la necesaria convergencia de

filosofías políticas hasta ayer tremendamente dispares: individuo – comunidad; autoritarismo – democracia; democracia representativa – democracia deliberativa; consumismo inmediato versus ahorro futuro”. (Witker Velázquez, *Globalización, Derecho Económico y Gobernanza*, 2016, p. 389).

1.2.6 Derecho Económico en México

El trabajo de conceptualización y sistematización del derecho económico en México lo iniciaron Héctor Cuadra, Eduardo Novoa, Esteban Righi, Rafael Pérez Miranda, Jorge Witker y Rancel Couto, ya que a pesar de tener fundamento constitucional implícito, no tenía hasta 1970 un reconocimiento doctrinario y curricular. (Witker Velázquez, *El Derecho Económico y los Derechos Sociales en la Gobernanza Actual*, 2015, p. 513)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece la rectoría económica del Estado al señalar a la propiedad como una función social y pilar del sistema de economía mixta, que se observa en los artículos 5, 25, 26, 27, 28, 131 y 133 en los que se establece un modelo de economía mixta que aspira a una distribución equitativa de la actividad económica. Con la reforma constitucional de 1983, el entonces Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado presentó ante el Poder Legislativo justificaciones para la creación de un nuevo artículo 26 constitucional que dio entrada a la planeación nacional y al sistema de planeación democrática, en virtud de que “se encontraba en entredicho ‘no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas’ a las que habrían de sumarse nuevas exigencias económicas y de desarrollo a las cuales deberían adecuarse el orden normativo. Se aseguró que existía también la necesidad por definir el rumbo y la estrategia a partir de principios constitucionales; de allí un capítulo económico como proposición ante el Legislativo” (Reyes Heróles, 1986, pp. 67 - 68). “El dictamen de la incorporación del capítulo económico a la Constitución se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1982 en una cuantas horas.” (Carpizo Mc Gregor, 2011, p. 575)

Con la reforma constitucional de 1988 se inició el proceso de privatización y desregulación económica, en consecuencia el Estado dejó de participar en la economía

convirtiéndose en promotor, articulador y garante del funcionamiento del libre mercado, del crecimiento económico y del bienestar social.

En el modelo neoliberal, la participación de los individuos en el mercado da pauta a lo social. En esta relación, lo social y lo cultural son un producto de lo mercantil, y este último tiene como base los mercados bursátiles y financieros. Desde esta perspectiva, lo económico y lo social son independientes del Estado, por lo que su participación debe estar sujeta a normas mercantiles y financieras; por lo tanto, el derecho debe sujetarse a las leyes del mercado; en conclusión se trata de un Estado de Derecho regido por las leyes del mercado.

Para los neoliberales, en opinión de Witker, la única pasión del hombre que cuenta es el egoísmo, fundamento de la máxima ganancia, una conducta determinada por la interacción entre el hombre y el mercado. En consecuencia, el sistema de economía de mercado asigna al Estado y al derecho una función reguladora que posibilita el libre ejercicio de la libertades económico – mercantiles de los ciudadanos. De manera que el derecho público se ve impactado, las normas orgánicas y jerárquicas, ceden su lugar a normas inorgánicas y privadas, sobresaliendo el hecho de que en “la elaboración de las normas participa la sociedad y, los destinatarios de normas y reglamentos son consultados previamente sobre el futuro contenido de las normas (principio de transparencia). De forma que, el Estado se subordina al mercado y la política económica se diluye en función de los grupos de presión, articulándose alianzas que miran más al lucro privado que a los intereses generales de carácter público”. (Witker Velázquez J. A., Introducción al Derecho Económico, 2008, pp. 63 - 64)

Por su carácter el derecho económico se encuentra relacionado con la legislación en materia económica presente en la Constitución Política, en el caso de México, descansa en dos pilares: la planeación económica y la economía mixta, a través de las cuales el Estado ejerce la rectoría, basado en tres principios que guían la normatividad económica, los cuales se describen a continuación.

| Principio | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
|---|--|
| 1. Rectoría Económica del Estado | Artículos 25, 26 y 27 |

Al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo económico y social del país, para garantizar que sea integral y sustentable. Así como la titularidad pública de los recursos naturales no renovables.

Es competencia del Estado fomentar el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza. Incluido planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. Artículo 25

Régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes, recursos naturales. (agua, petróleo, minas). La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden a la Nación. Artículo 27

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas, por lo que acepta con carácter excepcional los monopolios estatales en áreas estratégicas. Artículo 28

2. Economía Mixta

Artículos 5, 11, 16, 25 y 28

La libertad de empresa se articula con las áreas estratégicas del Estado

Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, al reconocer la propiedad privada de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluidos los de producción. Sin embargo, el interés público condiciona y limita su ejercicio. Artículos 5 y 11

Garantiza que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente. Derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos. Artículo 16

Convoca a las tareas del desarrollo a los sectores público, social y privado tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta. Artículo 25

Economía de mercado competitiva, rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales a la libre competencia.

Artículo 28

3. Planeación Democrática

Artículo 26

El Estado organizará un sistema de planeación del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

“El carácter democrático de la planificación se define y reafirma mediante la participación de los diversos sectores sociales que debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad y las incorpora al Plan y a los programas de desarrollo, obligatorio para los programas de la administración pública federal.” (Kaplan, 1986, p. 38)

Estos principios están vinculados con implicaciones en el ámbito internacional, al registrar y contemplar las regulaciones normativas de las actividades económicas globalizadas, esto se evidencia en los doce Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), “32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca (APPRIS) con 33 países, 9 Acuerdos de Alcance Limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)” (Secretaría de Economía, 2015) Como se observa en la Figura No. 1.4 Tratados Comerciales de México.

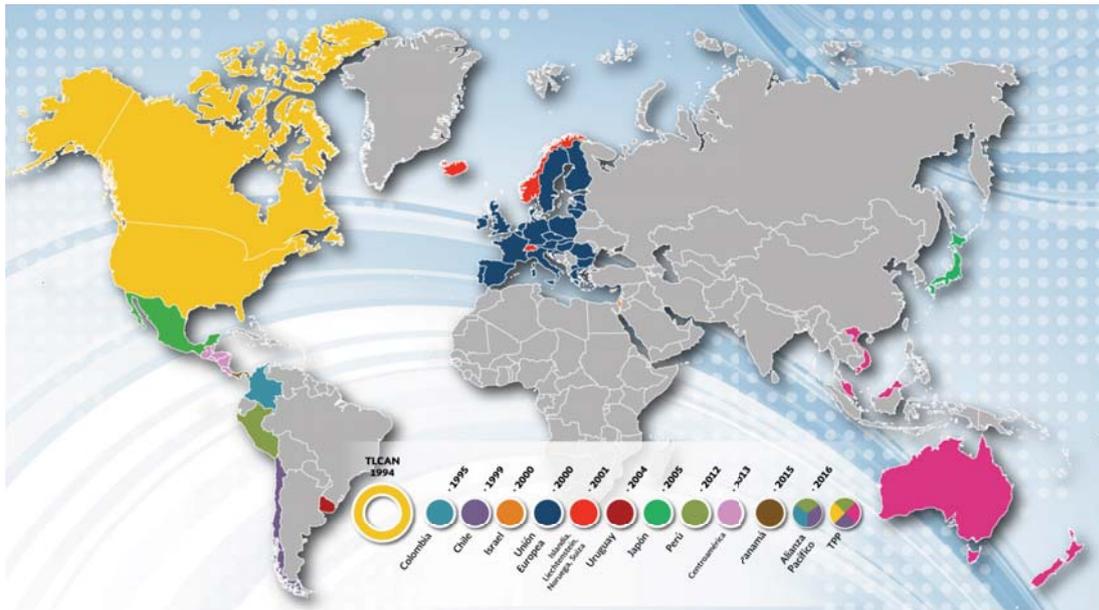


Figura No. 1.3 Tratados Comerciales de México
Fuente: Secretaría de Economía, 2015

La limitada participación del Estado Mexicano en la promoción del desarrollo agropecuario, aunada a la apertura comercial unilateral y abrupta, que se consolidó con la inclusión completa del sector agropecuario en el TLCAN de 1994 y “la reforma de la legislación agraria que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad campesina, ejidal y comunal, instituida por la Revolución Mexicana, orillaron a México a una situación adversa en materia de soberanía alimentaria, desempleo, marginación y migración para miles de pequeños y medianos productores tanto del campo como de la ciudad” (Witker Velázquez, Introducción al Derecho Económico, 2008, p. xxiii), al ser el primer país en el mundo que al negociar la apertura total de su agricultura en el capítulo séptimo del TLCAN renunció a todo derecho de protección al campo, en detrimento de su soberanía alimentaria, por lo que desde 2008, permite una competencia masiva desleal en productos como maíz, frijol, arroz, cebada, sorgo, soya, trigo y azúcar. En la Tabla No. 1.2 se presentan las características y objetivos del TLCAN 1994.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (01 enero 1994)

Capítulos XXII Reglamentos derivados del TLCAN

- **Trato Nacional**, cada una de las Partes otorgará a los nacionales de otra Parte trato no menos favorable del que otorga a sus propios nacionales, en circunstancias similares. Art. 1405 (TLCAN, 1993, p. 274)
- **Trato de Nación más Favorecida**, cada una de las Partes otorgará a nacionales de otra Parte, trato no menos favorable que el concedido a nacionales de cualquiera otra de las Partes o de un País no parte, en circunstancias similares. Art. 1406 (TLCAN, 1993, p. 275)
- **Principio de transparencia** a las empresas y ciudadanos de Estados Unidos y Canadá en el territorio mexicano.

Objetivos

- a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las partes;
- b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;
- d) Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes;
- e) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias;
- f) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del tratado.

Tabla No. 1.2 Características y Objetivos del TLCAN, 1994

Fuente: Elaboración Propia con base en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1993) y (Witker Velázquez J. A., Introducción al Derecho Económico, 2008, p. 30)

1.3 Democracia

Se consideró pertinente iniciar este apartado con los antecedentes del concepto democracia, posteriormente se describen las diferentes formas en que se presenta y finalmente, la democracia dentro del modelo neoliberal.

El concepto democracia apareció “por primera vez en Herodoto y se usó para decir, traduciendo del griego, poder (kratos) del pueblo (demos)” (Sartori, 2011, p. 117) Para Aristóteles se encontraba entre las formas malas de gobierno, por lo que utilizó el término “*politeia*” que es traducido como Constitución. Presenta seis formas de gobierno en el que interactúan dos criterios “quién gobierna y cómo gobierna”. Si el análisis que se realiza, es sobre ¿quién gobierna?, la constitución distingue en cuantas personas reside el poder del gobierno; pero si es con base en el criterio de ¿cómo gobierna?, las constituciones son buenas y malas. Como se presenta en la Tabla No. 1.3 Formas de Gobierno.

| | | ¿Cómo gobierna? | |
|------------------|------------------|----------------------|------------|
| | | Buena | Mala |
| ¿Quién gobierna? | Una sola persona | Monarquía | Tiranía |
| | Pocas personas | Aristocracia | Oligarquía |
| | Muchas personas | Politia (Poliarquía) | Democracia |

Tabla No. 1.3 Formas de Gobierno de Aristóteles

Fuente: Elaboración propia con base en Bobbio, Norberto, “La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político”

Durante miles de años el régimen político óptimo era ‘*la República*’ no *la democracia*’, razón por la que Kant la consideraba un despotismo; los principios de la Revolución Francesa se asociaban al ideal republicano. De forma que hasta mediados del siglo XIX el concepto democracia adquirió un significado positivo. En opinión de Sartori esto se debe a que “la democracia de los modernos, no es la misma que la de los antiguos y señala que la democracia tiene tres aspectos: (Sartori, 2011, pp. 117 -118)

- El primero es el **Principio de Legitimidad**; el poder radica en el pueblo, es decir, la titularidad del poder es de los ciudadanos. Éste se legitima a través de elecciones libres que se realizan de forma periódica.

Para Bobbio, el sentido descriptivo del término democracia no ha cambiado, en virtud de que el titular del poder político es el *pueblo*, lo que ha cambiado es la “manera amplia o restringida de ejercer el derecho de tomar las decisiones colectivas.” (Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, 2010, p. 476)

- El segundo aspecto es el **Sistema Político** llamado a resolver los problemas de ejercicio del poder; se presenta cuando la titularidad y el ejercicio del poder están juntos, ‘es la democracia de autogobierno’. En virtud del número de ciudadanos “el autogobierno no será, el gobierno de cada cual sobre sí mismo, sino que el gobierno sobre cada uno por parte de todos los demás, por lo que el problema no es la democracia extendida a los grandes números de autogobierno, sino que de limitaciones y control sobre el gobierno; la democracia en grande es sólo una democracia representativa. Incluir instituciones de democracia directa, tales como el referéndum y la iniciativa popular de las leyes, no quita que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes. (Sartori, 2011, pp. 118 -119)

En opinión de Bovero lo que se debe entender por democracia de manera abreviada y un tanto simplificada es, “el poder (*krátos*) de tomar decisiones colectivas, vinculantes para todos, ejercido por el pueblo (*demos*), es decir, por la asamblea de todos los ciudadanos en cuanto miembros del *demos*, mediante la suma de libres decisiones individuales”. (Bovero, *Una Gramática de la Democracia, contra el gobierno de los peores*, 2002, p. 17) Es así que en su sentido descriptivo sobresalen los elementos todos los ciudadanos y libres decisiones; los cuales, por un lado, permiten diferenciar cuando una forma de gobierno es democrática o no; y por el otro, corresponden a los valores igualdad y libertad.

Respecto a la permanencia de las oligarquías o de las élites en el poder su presencia es indiscutible, aun cuando se opone a los ideales democráticos. Esto no evita que

siempre exista una diferencia sustancial entre un sistema político, en el que hay muchas élites en competencia en la arena electoral, y un sistema en el que existe un solo grupo de poder que se renueva por cooptación. Mientras la presencia de un poder invisible corrompe la democracia, la existencia de grupos de poder que se alternan mediante elecciones libres permanece, por lo menos hasta ahora, como la única forma en la que la democracia ha encontrado su realización concreta. (Bovero, Una Gramática de la Democracia, contra el gobierno de los peores, 2002, p. 8)

Como forma de gobierno la democracia se caracteriza por un conjunto de reglas fundamentales que determinan ¿Quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas? y ¿Qué procedimientos sigue?

De acuerdo con la definición mínima de democracia de Bobbio, un régimen democrático debe cumplir con tres condiciones, la primera consiste en que la atribución de la toma de decisiones se concede a un número determinado de miembros del grupo, (que al establecerlo la ley fundamental, se convierte en un derecho); la segunda implica que para la aceptación de esta decisión como una decisión del grupo, es necesario que haya sido tomada con base en reglas y procesos establecidos. La regla fundamental es la de la mayoría, es decir, “se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo y aprobadas por al menos la mayoría de quienes deben de tomar la decisión”. (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 2012, p. 14) La tercera condición radica en que los tomadores de decisiones o los que eligen a quienes toman la decisiones, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra, “para ello es necesario les sean garantizados los derechos de libertad de expresión, de asociación, con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó el Estado de Derecho que ejerce el poder sub lege y lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo.” (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 2012, p. 15) Con esto reafirma su idea de que el Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: “sólo el poder puede crear Derecho y sólo el Derecho puede limitar al poder” (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 2012, p. 9)

- El tercer aspecto es un **Ideal**. La democracia como es en los hechos, no es como debería ser. Es un concepto normativo o ideal que busca siempre la mayor igualdad.

El que la democracia moderna se haya desarrollado en los Estados donde los derechos de libertad han sido reconocidos constitucionalmente, se debe, de acuerdo con Bobbio, a que la doctrina democrática se basa en una concepción individualista de la sociedad.

Sin embargo, las relaciones del individuo con la sociedad son vistas de forma diferente por el liberalismo y por la democracia, esta última integra al individuo con sus semejantes “para que de su unión artificial la sociedad sea recompuesta ya no como un todo orgánico, sino como una asociación de individuos libres y exalta sobre todo la aptitud de superar el aislamiento mediante diversas habilidades que permiten instituir finalmente un poder no tiránico” (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 2012, pp. 10 - 11)

Para que exista la democracia basta el consenso de la mayoría; pero precisamente el consenso de la mayoría implica que exista una minoría que dicente.

1.3.1 Democracia Representativa y Democracia Directa

En este apartado se explican los conceptos de democracia representativa y directa

1.3.1.1 Democracia Representativa

Partiendo de la famosa definición de Rousseau “El principio fundamental del pensamiento democrático es la libertad entendida como autonomía, es decir, como capacidad de legislar para sí mismo”; observamos que “la democracia representativa, que es la única forma de democracia existente y practicable, es en sí misma la renuncia al principio de la libertad como autonomía.” (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 2012, p. 20)

De acuerdo con la Carta Democrática Interamericana este tipo de democracia es “la base del Estado de Derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos.” (Organización de los Estados Americanos, 2001, p. 9) La participación de los ciudadanos se presenta a través de los

canales legales establecidos; sus elementos esenciales son: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder mediante partidos y organizaciones políticas y la celebración de elecciones periódicas, libres y justas basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.

La democracia representativa es una forma limitada e indirecta de la democracia, ya que la participación del ciudadano se presenta de forma breve y es poco frecuente, se limita al acto de votar cada determinado tiempo. La característica de indirecta, es porque se realiza a través de la representación, es decir, se sustituye la participación de los ciudadanos al limitarlos a escoger a quienes gobernarán en su nombre.

Para Bobbio “la historia de la democracia coincide con la afirmación de los estados representativos en los principales países europeos y con su desarrollo interno, la mayoría de estos países conoció un proceso de democratización que se desarrollo en dos líneas: el derecho al voto hasta llegar al sufragio universal masculino y femenino y el avance del asociacionismo político hasta llegar a la formación de los partidos de masas y al reconocimiento de su función pública” (Bobbio, Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política, 2012, p. 215)

Esto reafirma el derecho de los ciudadanos de asociarse libremente en partidos políticos para competir con métodos democráticos y determinar la política nacional “facilitando la formación de una voluntad colectiva en una sociedad caracterizada por la pluralidad de grupos y por las fuertes tensiones sociales” (Bobbio, Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política, 2012, p. 217) Consolidándose así la democracia representativa.

1.3.1.2 Democracia Directa

En la democracia directa se encuentran las siguientes formas de participación en el poder:

- a) “El gobierno del pueblo a través de delegados investidos de mandato imperativo y por tanto revocables. Este tipo fue acogido por la constitución de la ex Unión Soviética. Con el surgimiento de los grandes partidos políticos que imponen una

disciplina de voto a los representantes elegidos de sus listas, la diferencia entre representación con mandato y sin mandato es cada vez más tenue.

- b) El gobierno de asamblea, es decir, el gobierno no solo sin representantes irrevocables y fiduciarios, sino también sin delegados. Este tipo de gobierno pertenece a la primera fase de los movimientos colectivos del llamado “*estado naciente*” y solamente es aplicable en comunidades pequeñas.
- c) El referéndum, fue incluida en algunas constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y únicamente se aplica en circunstancias excepcionales.” (Bobbio, Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política, 2012, p. 217)

Ninguna de estas formas se resuelve a través de la representación de los intereses generales o políticos, ni de la representación de los intereses particulares u orgánicos.

Un Estado representativo es aquel en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos, ya sea el Presidente de la República, el Parlamento junto con los Consejos Regionales, entre otros.

Las democracias representativas que conocemos son democracias en las que por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características:

- a) “En cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable;
- b) No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión”. (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 2012, p. 56)

Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa.

La democracia representativa y la democracia directa no son dos sistemas alternativos, en el sentido de que donde existe uno, no puede existir el otro; sino que son sistemas que pueden integrarse recíprocamente. La democracia directa no es

suficiente cuando las instituciones son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referéndum. En la actualidad, ningún Estado puede funcionar solamente con uno o con otro, ni siquiera con ambos al mismo tiempo.

1.3.2 Democracia Política y Democracia Social

El concepto democracia esta relacionado con el sistema político, la forma de Gobierno y de Estado y con la participación del ciudadano en la sociedad.

1.3.2.1 Democracia Política

En las sociedades contemporáneas el proceso de democratización no se presenta solamente a través de la democracia integral, conjunción de la democracia representativa y la directa, sino mediante la extensión de la democratización, entendida esta última como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo. Esto en ningún momento implica la sustitución de la democracia directa por la representativa, sino en el paso de la democracia en la esfera política, es decir, en la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como ciudadano, a la democracia en la esfera social, “donde el individuo es tomado en cuenta en la multiplicidad de sus estatus”. (Bobbio, Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política, 2012, p. 219) En otras palabras, en la ampliación de las formas de poder ascendente, que había ocupado hasta ahora casi exclusivamente el campo de la sociedad política, al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones. El desarrollo de la democracia debe ser interpretado como la ocupación de formas tradicionales de democracia, de nuevos espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico y burocrático.

1.3.2.2 Democracia Social

El concepto surge con Alexis de Tocqueville en su libro ‘Democracia en América’ cuando en 1831 percibe a la sociedad de Estados Unidos como “una sociedad

caracterizada por una igualdad de condiciones y preponderantemente guiada por un espíritu igualitario.” (Sartori, 2011, p. 120)

Sociedad que presenta una estructura horizontal, que vivía en pequeñas comunidades de asociaciones voluntarias constituyendo una democracia a nivel de sociedad civil, es decir, una sociedad integrada por pequeños grupos voluntarios que se autogobiernan.

Después de haber conquistado el derecho a la participación política, el ciudadano se ha dado cuenta que la esfera política está incluida en una esfera mucho más amplia, la esfera de la sociedad en su conjunto, y que no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada, por lo que sucede en la sociedad civil.

1.3.3 Democracia Formal y Democracia Sustantiva

La democracia formal atañe a la forma de gobierno y la democracia sustantiva se refiere al contenido de esta forma.

El lenguaje político moderno conoce el significado de la democracia como régimen caracterizado por los fines o valores para cuya realización un determinado grupo político tiende a operar. El principio de estos fines o valores es adoptado para distinguir formalmente y en su contenido un régimen democrático de un régimen no democrático es la igualdad social y económica.

1.3.4 Democracia Deliberativa

De finales de la década de los setenta a mediados de la década de los ochenta, varios teóricos políticos como Maurice Duverger, Jürgen Habermas, Crawford Macpherson, Carole Pateman, Nicos Poulantzas, entre otros realizaron una importante crítica a las teorías políticas elitistas y diseñaron varios modelos democráticos participativos desde los principios y supuestos de la teoría liberal. (Vergara Estévez, 2005, p. 76)

Para Habermas la democracia deliberativa presenta los siguientes aspectos:

- Un sistema político es legítimo no sólo porque en determinado momento la mayoría de los ciudadanos considera que lo es, sino que dicha creencia esta fundamentada en argumentos.

“Habermas afirma que la legitimidad se funda en consensos construidos a través de un activo diálogo y debate en el espacio público. (Vergara Estévez, 2005, p. 81) Por lo que rechaza que el Estado tiene el monopolio de crear y aplicar el derecho con base en un sistema de reglas. Sosteniendo que “los procedimientos por sí solos no pueden producir legitimación, sino que requieren a su vez ser legitimados”. (Vergara Estévez, 2005, p. 82)

El proyecto ideal de la democracia deliberativa se apoya en el Estado constitucional democrático como Estado social, de acuerdo con Fernando Segovia, “Habermas lo conceptualiza como un órgano querido por el pueblo mismo y legitimado a través de la formación de una opinión libre y voluntad pública que permite a los destinatarios del derecho entenderse a sí mismos como sus autores”. (Segovia, 2008, p. 33)

- Cuestiona la concepción tecnocrática de la política, que se basa en el supuesto de que las decisiones políticas tienen un carácter técnico y por lo tanto solo existe una opción adecuada, decisión que tomará alguno de la minoría de tecnócratas que poseen el conocimiento científico técnico para realizarla.

“Esto supone que hay una sola elite que está capacitada para gobernar, y la mayoría sólo debe acatar las decisiones de esa minoría.” (Vergara Estévez, 2005, p. 82)

Es una forma política que aspira a convertirse en modelo normativo de la política contemporánea, esto es, prescribir la política que conviene a la modernidad que no renuncia a la construcción racional del mundo humano de manera autónoma, reflexiva y secular, en medio de la crisis del Estado nacional de derecho y la formación de una sociedad global.

La democracia deliberativa es una forma política que anhela convertirse en un modelo normativo de la política contemporánea; según “Habermas, a la tardía modernidad que no renuncia a la construcción racional del mundo humano de manera autónoma, reflexiva y secular en medio de la crisis del Estado nacional de derecho y de la formación de una sociedad global”. (Domínguez, 2013, p. 303)

- Cuestiona la existencia de un saber científico tecnológico que excluya la participación, porque el conocimiento científico es provisorio, imperfecto, perfectible y modificable.

Con base en la teoría de la acción comunicativa “la legitimidad política es el resultado de procesos activos de formación de consensos de que dicho sistema político es justo y adecuado, y no consiste en la mera aceptación pasiva de una legalidad que ejerce una minoría gobernante”. (Vergara Estévez, 2005, p. 83)

La Democracia deliberativa implica que las deliberaciones colectivas, son “las decisiones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin”. (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 2012, p. 53)

Para Habermas las transformaciones del Estado moderno se deben al debate ideológico entre los defensores del Estado en dos vertientes, la primera es acorde con los principios de la teoría liberal clásica que se manifiesta con el asedio de la integridad del Estado a través de la globalización y, la segunda la desempeñan los promotores del orden socio político basado en la teorías republicanas, que presionan desde el interior del Estado, como es el caso del multiculturalismo. Segovia señala que este debate está “centrado en argumentaciones que giran en torno a temas afines con los alcances de la libertad y de la ciudadanía, la noción del poder constituyente, la función del derecho y de la constitución y la participación ciudadana”. (Segovia, 2008, p. 15) Éstos temas están vinculados con los cuatro elementos constitutivos de la democracia deliberativa: 1. La ciudadanía y la opinión pública; 2. La esfera pública; 3. La participación ciudadana y 4. La deliberación pública.

Por lo que en la democracia deliberativa está presente la discusión entre la concepción liberal de la democracia como protección de los derechos individuales y la perspectiva republicana que sostiene la primacía de los derechos de participación política.

En las sociedades complejas, una formación deliberativa de la opinión y la voluntad de los ciudadanos basada en los principios de la soberanía popular y de los derechos

humanos constituye un medio del que surge un tipo de solidaridad, abstracta y jurídicamente constituida, que se produce a través de la participación política. Esto consiste en afirmar que en la democracia el conflicto se vuelve consenso porque todos los ciudadanos participan deliberadamente en la búsqueda de la solución y en consecuencia dicha participación los hace sentir solidarios en el acuerdo alcanzado.

Para Segovia “la forma propia de la democracia deliberativa se encuentra en la idea del poder comunicativo de las sociedades democráticas en tanto que ese poder argumentativo y discursivo, puede someterse a la esperanza de la autonomía privada/pública en los Estados democráticos contemporáneos. (Segovia, 2008, p. 44)

Concluye llamándola democratización de los propios procesos de formación de opinión y voluntad, la cual puede ser entendida en dos direcciones: “a) la praxis deliberativa (opinión, argumentación, comunicación) no es controlada por el sistema político y b) los procedimientos democráticos del Estado de derecho tienen la finalidad de institucionalizar las formas de comunicación que se requieren para la formación racional de la voluntad”. (Segovia, 2008, pp. 46 - 47) De modo que la democracia entendida deliberativamente puede definirse como un proceso inclusivo de una praxis autolegislativa que incluye a todos los ciudadanos por igual.

1.3.5 Relación del concepto Democracia con el Modelo Neoliberal

En opinión de Pablo González Casanova “el neoliberalismo, como forma de organización del capitalismo a partir de sus módulos y redes más poderosas, logra la hegemonía ideológica con una democracia en que lo social es adjetivo. Esta hegemonía es más fuerte cuanto más débil es el Estado - Nación.” (González Casanova, 2003, p. 8)

Para Susan George dado que el neoliberalismo declara que “la economía debe dictar las reglas a la sociedad y no todo lo contrario; la democracia es un impedimento, el neoliberalismo se diseño para los vencedores y no para los votantes”. (George, 1999, p. 10)

En este sentido, la propuesta neoliberal aparece obligando a optar entre el mercado y el Estado, aunque se tenga claro que ésa es una falsa disyuntiva. Interpretando a Borón es un mero artefacto ideológico y publicitario que en nada se compara con el

funcionamiento de los 'capitalismos realmente existentes'. En realidad "el neoliberalismo plantea un dilema mucho más grave y, quizá por eso, mucho menos explicitado: mercado o democracia. La democracia es el verdadero enemigo, aquello que está en el fondo de la crítica anti estatista del neoliberalismo. No es al Estado a quien se combate, sino al Estado democrático. La ciega opción por el mercado es, a la vez, una preferencia en contra de los 'riesgos' de la democracia." (Boron, 2003, p. 151)

Macpherson afirma que la desigualdad social inherente al capitalismo demanda modelos democráticos de baja participación. De ahí que la democracia liberal capitalista en el mundo Occidental gire en torno a la competencia de élites organizadas en partidos. En este esquema, la función de los ciudadanos no consiste en definir políticas y luego elegir representantes que las pongan en práctica, sino sólo en escoger a quienes adoptarán las resoluciones. Resultando, la participación baja porque las decisiones quedan reservadas a las élites dirigentes. En resumen, las políticas fundamentales, no son dispuestas por los ciudadanos, ni por los partidos, ni por los gobiernos latinoamericanos. Así pues, la estructura del poder internacional ciñe la gama de decisiones al alcance de los sistemas políticos locales y, con ello la soberanía nacional y ciudadana. La democracia, tan exaltada por el neoconservadurismo – liberal, queda en entredicho. Citado por (Ezcurra, 1998, p. 57)

Jaraquemada señala que en el modelo neoliberal, la democracia es un método político que se adapta al orden de las tradiciones y normas sociales, lo que la convierte en un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos a través de la competencia entre dos o más grupos de élites, organizados en partidos políticos. (Jaraquemada Roblero, 2003, p. 15) Mientras para Bachrach el concepto de democracia de la teoría liberal clásica y su contenido ético son sustituidos por un modelo basado en la competencia mutua entre élites políticas, donde el papel desempeñado por los ciudadanos se reduce a la mera elección periódica de sus gobernantes; suministrando así el armazón dentro del cual los ciudadanos actúan de una manera más o menos organizada y coherente. (Samour, 1998, p. 112)

Para Samour en el modelo neoliberal la democracia debe ser juzgada por sus logros, considerándola como un método para conseguir ciertos fines, pero no es un fin en sí mismo. Esto implica que la democracia puede ser sustituida por el autoritarismo si su

funcionamiento va en contra de la lógica del mercado. Desde la visión neoliberal, la democracia no se define como el gobierno de la mayoría, ya que las elecciones son importantes para determinar que élites van a gobernar, cuidando que la mayoría resultante de la aplicación del método no gobierne tiránicamente. Popper critica la teoría clásica de la democracia por haber colocado en el centro de la cuestión política la pregunta '¿Quién debe gobernar el Estado?' de la cual, en su opinión, deriva la tesis de la soberanía popular incontrolada; desde su punto de vista la pregunta central debe ser: '¿Cómo evitar las situaciones en que un mal gobernante puede causar graves daños?' Por lo que la visión neoliberal de la democracia, da prioridad al control institucional y a la gobernabilidad sobre la soberanía y la participación de las masas. (Samour, 1998, p. 612)

Desde la perspectiva del neoliberalismo la soberanía popular es la soberanía de la ley, por lo que identifican a la democracia y al liberalismo político con este principio. Retomando a Hayek, el Estado de Derecho 'significa que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre como usara la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos y, disponer los propios asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento'. Samour señala que el Derecho en la concepción neoliberal no debe ir en contra de la moral tradicional de la sociedad y debe operar como salvaguardia del ámbito privado frente al intervencionismo del Estado y a la expansión de los límites del ejercicio del poder. El derecho debe estar ajustado a lo que Popper llama 'leyes sociológicas o leyes naturales de la vida social' que son inmutables. "Normalmente un grupo de hombres no se convierte en sociedad porque se dé leyes a sí mismo, sino por obedecer idénticas normas de conducta. Esto ultimo significa que el poder de la mayoría viene limitado por estos principios comúnmente mantenidos y que no existe poder legítimo fuera de los mismos. Para la existencia de este Estado de Derecho, Hayek propone una 'utopía liberal' en la cual todas las facultades legislativas estarían concentradas en una Cámara de Representantes elegidos exclusivamente entre las personas exitosas en el mercado. Por su lado, Popper plantea una democracia restringida basada en un sistema bipartidista que elimine la representación proporcional. Mientras, Nozick apuesta a una idea 'minianarquista' de Estado, donde

éste sea sólo protector y que no tenga derecho a imponer contribuciones.” (Samour, 1998, p. 613)

La democracia aparece así como la alta complejidad potencial “que se presenta en la forma de conflictos que deben absorberse por medio de la selección de mecanismos de eficiencia. Eso es lo que ejecuta el código gobierno/oposición con apoyo del programa estructural de los partidos políticos”. (Nafarrete Torres, 2009, p. 57)

El neoliberalismo “puede ser interpretado como un proyecto utópico con la finalidad de realizar un diseño teórico para la reorganización del capitalismo internacional, o bien un proyecto político para restablecer las condiciones para la acumulación de capital y restaurar el poder de las élites económicas”. (Harvey, 2007, p. 24)

1.4 Implementación del Modelo Neoliberal

Para el desarrollo de este apartado, se utilizó la clasificación por etapas del modelo neoliberal desarrollado por Ana María Ezcurra en virtud de que establece las transformaciones del neoliberalismo como un proyecto impulsado por estructuras políticas, en especial los aparatos de Estado de los países capitalistas más avanzados, principalmente Estados Unidos y las Instituciones de Breton Woods.

- Primera Fase, Etapa Estatal

A finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980, el modelo neoliberal inició una etapa de acceso al Estado, que se caracterizó por ser breve y altamente expansiva. Este período, abarca la Administración de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979 - 1983), Ronald Reagan en Estados Unidos (1980 - 1983); en 1982 Kohl derrotó al régimen social liberal de Helmut Schmith en Alemania; en 1983 en Dinamarca, el modelo del Bienestar escandinavo, cayó bajo el control de una coalición clara de derecha, el gobierno de Schulter, posteriormente se difundió en los gobiernos de América Latina.

En esta etapa, el modelo tuvo su *primera fase de transformación*, como se muestra en el Cuadro No. 1.1 Modelo Neoliberal .

| Ámbitos de cambio | Características | | | Resultados |
|--|--|---|--|--|
| a) Establecimiento de parámetros de un Programa de Política Económica que se plasmaron en <i>ajustes estructurales</i> | El mercado mundial es considerado el principal mecanismo de asignación de recursos | Énfasis especial a la competitividad | | Redefinición del poder entre el Capital y el Trabajo |
| | Reducción del costo de la fuerza de trabajo | Se considera una mercancía que pueda ser comprada al menor precio posible | Reducción de los salarios | |
| b) Proceso de reorganización ideológica | Introducción de un ideario neoliberal con valores democráticos | Proyecto de Sociedad Integral | Abarca el ámbito económico y el régimen político | Es un eje de la estrategia externa del Gobierno de Estados Unidos que cuenta con el consenso bipartidario, esto le confiere solidez y consolidación de largo plazo. Permitiéndole establecerse como una fuerza ideológica a escala global. |
| | Impulso de la transformación global de las sociedades | Incorporación de políticas sociales | | |
| | Expansión internacional del Modelo | Se convierte en prioridad la política exterior | En el gobierno de Reagan con el nombre de "democratización global"; se retoma en el gobierno de Bush; y en el gobierno de Clinton recibe el nombre de Alianza Global por la Democracia | |

Cuadro No. 1.1 Modelo Neoliberal, Primera Fase de Transformación
Fuente: Elaboración propia con base en Dos Santos, Ezcurra,

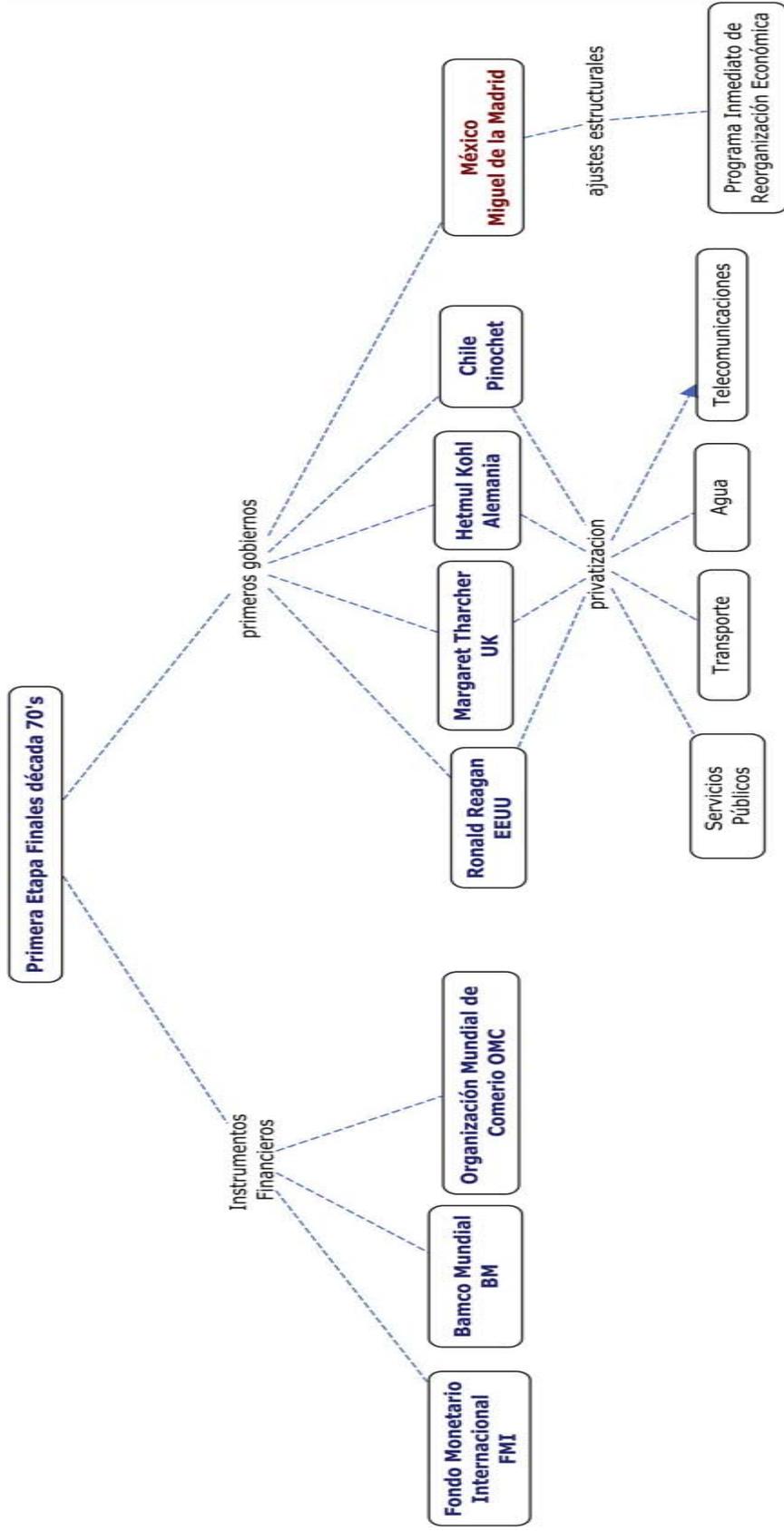


Figura No. 1.4 Modelo Neoliberal, década de los 70's
 Fuente: Elaboración propia con base en Dos Santos, Ezcurrea, Anderson, entre otros

En esta etapa también llamada “Reformas de Primera Generación, el énfasis consistió en desregular y reducir el gasto, el tamaño y la intervención del Estado en la economía y la sociedad. (Zurbriggen, 2011, p. 38)

- Segunda Fase, Aggiornamento

Inicia en 1990, como consecuencia del incremento de la pobreza que llevó al Banco Mundial a realizar un Informe sobre el Desarrollo Mundial que busca luchar contra la Pobreza, aceptando que los ajustes estructurales implementados en el origen de la explosión de la pobreza han fracasado, sin embargo se afirma que el impacto es temporal; aunque no tengan evidencias para demostrar la temporalidad, se realizan algunos ajustes sin modificar el eje del modelo neoliberal. Como es el caso de señalar que la desigualdad condiciona el crecimiento, es decir, se promueve el máximo de acumulación, lo que combinan a través de admitir políticas redistributivas. Se describe en el Cuadro No. 1.2 Modelo Neoliberal, Segunda Fase.

| Objetivo | Descripción | Impacto | Propuesta |
|-----------------|---|---|---|
| Pobreza | Expansión e intensificación de la Pobreza en América Latina, principalmente en el Sur | Genera riesgos para la sustentabilidad política del programa neoliberal | Agenda de Políticas <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Humano • Desarrollo Social • Reformas de Mercado |
| Debido a | Problemas de Crecimiento | Obstrucciones al crecimiento económico | Políticas Distributivas |
| Genera | Problemas de desigualdad | Condiciona los frutos del crecimiento económico | Una visión alternativa al neoliberalismo es el combate a la desigualdad y transformación de las estructuras de poder |

Cuadro No. 1.2 Modelo Neoliberal, Segunda Fase
Fuente: Elaboración propia con base en Dos Santos, Ezcurra, Anderson, entre otros.

En dicho Informe, desarrolla una estrategia a la que nombra “de Dos Vías”; La Primera Vía plantea un crecimiento económico alto y estable, aunque éste por si mismo no implica una mejora social, mediante el incremento de posibilidades de empleo con la finalidad de incrementar la productividad y las oportunidades económicas de los pobres, al fracasar esta medida se propone la desregulación del mercado de trabajo, es decir, “una flexibilización profunda en rubros como la contratación, el régimen de despidos y los costos no salariales, como vía para la generación de empleo” (Ezcurra, 1998, p. 26)

La Segunda Vía consistió en una reforma profunda de determinados sectores públicos sociales, en particular los sistemas de salud y educación. Las prestaciones sociales provistas por el Estado requieren de una previa selección y un número reducido de destinatarios, porque la concentración de fondos en un volumen limitado y menor de receptores trae consigo una caída de los costos fiscales. Trata de acotar el gasto público social. Se alienta una redistribución de la cobertura por lo que se coloca un fuerte énfasis en los pobres, sobre todo en la franjas de pobreza extrema. Estas reformas, también llamadas de Segunda Generación, se enfocaron en la administración pública, el aparato judicial, la legislación laboral y los mercados de capitales. Además, se dio atención a la educación y la salud”. (Zurbriggen, 2011, p. 46)

Se aboga por una reestructuración del gasto, una ampliación de fondos en algunos servicios, como la educación básica, los cuidados primarios de salud (atención clínica esencial, inmunizaciones, planificación familiar) y de cierta infraestructura física (agua potable, saneamiento). Se incluyen programas compensatorios de corto plazo, iniciativas temporales encaminadas a aminorar algunas consecuencias desfavorables del ajuste y ciertos padecimientos de la pobreza extrema. Se auspician programas de emergencia típica como creación de empleos públicos temporales, procesos de capacitación de mano de obra y esquema de crédito para microempresas. Con estas mediadas se fortalece en el corto plazo la viabilidad política del programa.

En el régimen de políticas sociales, el principio rector es expandir la competencia, a través de:

- a) Reducción del papel del Estado como agente directo, delegando las prestaciones al sector privado. Se trata de agrandar la gestión u oferta privada, aunque se incluyen organizaciones no gubernamentales.
- b) Mutación en la asignación de los recursos gubernamentales. Se propone que el sistema de prestadores (públicos y privados) compita por los caudales estatales:
 - Se incluye el financiamiento público de la oferta privada y,
 - Se incita el financiamiento de proyectos (presentados por los interesados, quienes rivalizarán entre sí para conseguir tales subsidios.
- c) Un cambio decisivo en materia de fuentes, respecto del origen de los fondos que apunta centralmente a una privatización del financiamiento estatal. El asunto ya no alude a los actores (quien brinda el servicio) sino a la procedencia de los recursos (fiscales) ejemplo aranceles y recuperación de costos.

El neoliberalismo requiere economías que aseguren la estabilidad económica y política, que creen condiciones legales para las operaciones de capital extranjero y que provean la infraestructura física y humana necesaria para la acumulación del capital.

La teoría neoliberal enfatiza “todo aquello que garantice la libertad de acción de los agentes individuales en la economía, sobre todo en lo referente a la propiedad privada e irrestricta de los medios de producción y a las ganancias derivadas de los negocios. Son las grandes empresas las que determinan las reglas de distribución”. (Patiño Reyes, 2016, p. 16)

1.4.1 Gran Bretaña

En 1979, al ser elegido el gobierno de Margaret Thatcher, Inglaterra se convierte en el primer régimen de un país capitalista avanzado que adopta un programa neoliberal. Los países capitalistas de Europa, confiaban los correos, las telecomunicaciones, la electricidad, el gas, los ferrocarriles y los metros, el transporte aéreo y usualmente otros servicios como el agua, la recolección de basura, etc., a los monopolios estatales. Durante el gobierno de Margaret Thatcher todo esto cambió y utilizó la privatización para debilitar el poder de los sindicatos.

1.4.2 Estados Unidos

A principios de 1981, inmediatamente después de haber tomado posesión como Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan propuso al Congreso de su país un Programa para la Recuperación Económica con tres objetivos clave:

1. Estabilización de la economía
2. Reducción de la tasa de inflación
3. Recuperación del crecimiento económico

Con la finalidad de redistribuir el ingreso a favor de los sectores más ricos de la población con el argumento de que después los invertirían para generar más riqueza para todo el país.

De tal forma que su propuesta consistía en un programa que permitiría alcanzar pautas de crecimiento estables y moderadas, con esto fundamentaba la restricción del dinero, se mantendrían bajas la inflación y las tasas de interés y posteriormente se restauraría el vigor de las instituciones financieras y los mercados.

Con su llegada al poder se concretó un programa universal de actuación conocido como 'Programa de Ajuste Estructural' a través del cual se impuso en los países del Tercer Mundo el libre mercado, que Theotonio Dos Santos sintetiza de la siguiente forma:

1. El objetivo central de la estrategia económica consistía en el combate a la inflación, diseñándose una política de tipo monetarista con metas de control de emisión de moneda, se elevaron las tasas de interés y se restringió el consumo, en consecuencia se impidió el crecimiento real de los sueldos y salarios.
2. Férreo control y recorte del gastos público, primero de la inversión, luego del gasto corriente y finalmente, en los renglones sociales con el propósito de evitar una reforma fiscal a fondo que agravara a los sectores de mayores ingresos.
3. Devaluaciones cambiarias permanentes y reducción del ritmo de crecimiento con esto se alentó la creación de superávits comerciales en los países del Tercer Mundo que se utilizaron en el pago del servicio de la deuda externa.
4. Privatización del patrimonio estatal para generar liquidez y transferirlo al capital financiero internacional, mediante elevadas tasas de interés y el servicio

de la deuda, los excedentes acumulados en reservas y los fondos derivados de las privatizaciones.” (Ornelas Delgado, *El Neoliberalismo Realmente Existente*, 2001, p. 33)

Estos puntos fueron el sustento de lo que se conoce como la acción estatal “por el lado de la oferta” (supply side) con la que se sustituyeron las políticas keynesianas de fortalecimiento de la demanda.

En la primera administración de Ronald Reagan (1980 - 1983) el neoliberalismo tuvo un cambio muy significativo al incluir valores democráticos en la noción de capitalismo democrático, “se trata de una idea clave, constitutiva e instituyente de un consenso ideológico estadounidense extendido, preservado y duradero, que no sólo conlleva una adhesión sin fisuras al capitalismo y a la democracia liberal, sino que además establece una relación necesaria entre ambos; es decir, no habría democracia sin capitalismo.” (Ezcurra, 1998, p. 40)

Respecto a la ayuda a los pobres Reagan era muy duro, en su opinión favorecía la indigencia y la pereza; en el caso de la ayuda a los países más pobres argumentaba que sólo favorecía a sus élites incapaces e indolentes. Por lo que consideraba se debería eliminar los programas de ayuda, o por lo menos disminuirlos, y fortalecer el comercio con los países en desarrollo, reforzando sus propias capacidades institucionales. (Dos Santos T. , *Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo*, 2007, p. 48)

Surgiendo así una reorganización ideológica con firme voluntad internacionalista, denominada ‘democratización global’ que la administración Reagan presentó como prioridad de política exterior. En el gobierno de George Bush se le designó la nueva misión estadounidense en la posguerra fría. Posteriormente la ‘democratización global’ se convirtió en asunto de seguridad. La administración de Clinton la retomó con el nombre de ‘alianza global para la democracia’.

A pesar de su Guerra contra Irak, Bush no consiguió renovar el apoyo que tuvo Reagan. Su sucesor, el demócrata, Bill Clinton además de identificarse con la generación rebelde que se rehusó a participar en la guerra de Vietnam, defendió un amplio programa «liberal» (a favor de la intervención estatal y del gasto social). Lo que significó un duro golpe contra el neoliberalismo.

1.4.3 América Latina

A finales de los setenta y principios de los ochenta, estalla la crisis de la deuda vinculada al deterioro fiscal del Estado de Bienestar, lo cual alienta la ofensiva contra el Estado y facilita la dogmática imposición del ajuste estructural en América Latina.

El creciente endeudamiento de los países de América Latina los lleva al grado de no tener capacidad de cubrir los vencimientos e intereses de sus créditos externos, en esos momentos como afirma T. Dos Santos “el gran capital, el principal acreedor de nuestros países, busca una salida que lo favorezca y propone e impone (en nombre del libre mercado) que los Estados Nacionales se deshagan de su patrimonio para pagar sus deudas, dando sustancia así a una parte de los enormes excedentes especulativos sobrantes en escala mundial. De esta forma documentos inútiles y sin valor reciben el respaldo de bienes públicos que se convierten en patrimonio de especuladores financieros.” En esto consisten las ‘conversiones de la deuda externa’, a través de estos mecanismos valores de deudas se convierten en empresas y bienes sustraídos del Estado evitando la quiebra de bancos y empresas privadas. “Se trata de un neoliberalismo del capitalismo monopolista de Estado que consiste en el aumento de la intervención estatal para garantizar la sobrevivencia del capital, sobre todo de los grandes monopolios y del capital financiero. Cuando se trata de defender estos intereses, la economía de mercado se manda a pasear, pues no cabe en el mundo de los monopolios, oligopolios y corporaciones trasnacionales que dominan la vida económica de nuestros días.” (Dos Santos T. , *Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo*, 2007, p. 324)

La llamada crisis de la deuda en América Latina, como bien lo expone Theotonio Dos Santos, fue la oportunidad más dramática en que el Fondo Monetario Internacional, impuso a los deudores un terrible recetario bajo el calificativo de ‘ajuste macroeconómico’, con la finalidad de que los países deudores exprimieran todas sus posesiones para obtener los recursos que permitieran pagar la deuda y sus intereses; en consecuencia debían sacrificar a su población de tal manera que todo gasto social se redujera al mínimo, los salarios reales disminuyeran, los impuestos indirectos aumentaran, las tasas de interés sobre créditos se elevaran y, particularmente, “el

precio de la gasolina (una obsesión del FMI) se fijara en niveles más altos. Las consecuencias de la aplicación de esas medidas llevó a la CEPAL a considerar a los años 80's 'la década perdida para el desarrollo' por las siguientes razones: afectación de los grupos más vulnerables de la población, incremento de la morbilidad y mortalidad infantil” (Dos Santos T. , Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo, 2007, pp. 10 - 11)

En opinión de Perry Anderson “el viraje continental en dirección al neoliberalismo no comenzó antes de la presidencia de Salinas, en México, en 1988, seguido de la llegada de Menem al poder, en 1989, de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez en el mismo año en Venezuela, y de la elección de Fujimori en el Perú en los años noventa. Ninguno de esos gobernantes confesó al pueblo, antes de ser electo, lo que efectivamente hizo después. Menem, Carlos Andrés Pérez y Fujimori, por cierto, prometieron exactamente lo opuesto a las políticas radicalmente antipopulistas que implementaron en los años noventa. Salinas ni siquiera fue electo, apelando como es bien sabido, a uno de los tradicionales recursos de la política mexicana: el fraude. (Anderson, Historia y Lecciones del Neoliberalismo, 2012, p. 17)

De las cuatro experiencias, tres registraron éxitos impresionantes a corto plazo (México, Argentina y Perú) y un fracaso: Venezuela. La diferencia es significativa. La condición política que garantizó la deflación, la deregulación, el desempleo y la privatización de las economías mexicana, argentina y peruana fue una concentración formidable del poder ejecutivo. México en esa época era un régimen de partido único. Menem y Fujimori, por su parte, tuvieron que innovar con una legislación de emergencia, autogolpes y reformas a la Constitución.

El golpe de Fujimori en Perú, a mediados de esa misma década, se presentó primero como una insubordinación ante las presiones norteamericanas, y reflejaba cambios en las fuerzas armadas y en la política económica. Una vez asumido el poder, “Fujimori, pese a haber sido electo por su oposición al programa neoliberal defendido por Mario Vargas Llosa, adoptó una política económica neoliberal y un proyecto político autoritario y conservador, destruyendo el Estado de derecho peruano, e instaurando una dictadura solapada en la que pesaron enormemente los sectores militares comprometidos con el

tráfico de drogas.” (Dos Santos, Globalización, crecimiento económico e integración, 2007, p. 30) A pesar de la insatisfacción que este proceso generaba al gobierno de Estados Unidos, no encontraron ninguna alternativa a esta situación y se vieron obligados a aceptar la reelección de Fujimori en 1996, y una tercera elección en 2000 en contra de las fuertes protestas del propio gobierno norteamericano. Un movimiento popular de gran alcance detuvo el nuevo golpe de Fujimori, logrando derrocarlo y se impuso un gobierno democrático en el país.

En este contexto, América Latina es el tercer gran escenario de experimentación neoliberal, en la década de los 70, luego del derrocamiento militar de Allende, tiene lugar el surgimiento de dictaduras militares de corte fascista, como la de Pinochet que adopta el neoliberalismo como estrategia económica, con las recomendaciones de Milton Friedman.

1.4.4 El Caso de Chile

Durante los años setenta, el monetarismo de Milton Friedman había encontrado una oportunidad excepcional. En Chile, después del golpe militar contra Salvador Allende el 11 de septiembre de 1973, se estableció un gobierno militar con amplios poderes para aplicar una política económica liberal. Un grupo de discípulos de Milton Friedman, con su asesoría personal, asumió el Ministerio de la Economía para aplicar sus teorías sin limitaciones políticas. “Su primer trabajo fue negociar los créditos con el Fondo Monetario Internacional. Revirtieron las nacionalizaciones y privatizaron los activos públicos, abrieron los recursos naturales a la explotación privada y desregulada, privatizaron la Seguridad Social y facilitaron la inversión extranjera directa y una mayor libertad de comercio. El único sector reservado al Estado fue el cobre”. (Harvey, 2007, p. 15). Entre 1973 y 1983, la economía chilena se hundió en una depresión brutal (con un período de crecimiento moderado entre 1977 y 1980). El empleo industrial que incorporaba a 555.000 personas en 1973 cayó, durante la depresión de 1983 a menos de 378.000 personas.

Ese mismo año, el producto industrial chileno era igual al de 1967, y el grado de industrialización de Chile en 1982 era igual o inferior al de 1950, según los datos de la

CEPAL. A pesar del apoyo financiero que recibió Chile, su recuperación económica inició después de 1984 y no alcanzó los niveles de años anteriores.

1.5 Consenso de Washington

En noviembre de 1989, en el Instituto Peterson para la Economía Internacional¹ se realizó una conferencia con el nombre *Latin American Adjustment: How much has happened?* en la cual John Williamson, presentó lo que él consideraba las principales reformas que en Washington eran necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina. “En la conferencia participaron economistas y representantes de organismos internacionales, que llegaron a un consenso sobre los diez instrumentos de política económica que Williamson presentó como los objetivos prioritarios que los Países de América Latina deberían seguir para salir de la crisis de la deuda” (Kuczynski, Explicando el Contexto, 2003, p. 48) A las que llamó ***Consenso de Washington***.

Las propuestas del Consenso de Washington tienen como fundamento el modelo económico del neoliberalismo, por lo que como afirma Kuczynski las instituciones de Washington, tales como el Tesoro de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo consideraban estas políticas claves para la restauración del crecimiento de América Latina. (Kuczynski, Explicando el Contexto, 2003, p. 49)

Respecto al carácter de las reformas en política económica que los países deudores deberían tener como objetivo comprende: “1. Liberalización del comercio; 2. Liberalización de los mercados financieros; 3. Privatización de las empresas públicas; 4. Desregularización de las actividades económicas; 5. Liberalización de la inversión extranjera; 6. Disciplina fiscal (equilibrio ingreso/gasto público); 7. Reducción de la inversión y el gasto públicos; 8. Reforma fiscal regresiva que reduzca las tasas marginales a los ingresos mayores, ampliando la base de contribuyentes; 9. Política cambiaria que fomente las exportaciones y, 10. Un adecuado marco legislativo e

¹ Es un instituto privado e independiente integrado por un grupo de expertos en estudios de economía con sede en Washington D.C.

institucional para resguardar los derechos de propiedad” (Dos Santos T. , Globalización, crecimiento económico e integración, 2007, p. 21)

A continuación se explica como el Consenso de Washington impacta en las reformas económicas de los países deudores.

1. **Liberalización del comercio**, promueve la apertura comercial, señalando a las exportaciones como un elemento benéfico para los países endeudados, lo que ha sucedido es que gran parte de las empresas nacionales han desaparecido y se presenta una fuerte dependencia de productos extranjeros. “Complemento del tipo de cambio competitivo en una política orientada al exterior. El sistema de permisos de importaciones debe remplazarse por aranceles” (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012, p. 47)
2. **Liberalización financiera**, se presentan dos principios relativos al tipo de interés: uno señala que deberían ser determinados por el mercado y el otro, establece que tengan un carácter positivo a fin de disuadir la evasión de capitales e incrementar el ahorro interno.
3. **Privatización de las empresas públicas**, como medida para reducir el presupuesto del gobierno y liberar una gran cantidad de recursos que se destinaban a las empresas paraestatales. Esta política fue implementada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como medida para el crecimiento y combatir los problemas de los países deudores de América Latina. En el caso de México, es muy claro como las empresas en manos del Estado se han ido privatizando bajo el discurso de no competitividad y mala calidad en el servicio que ofrecen, como ejemplo podemos citar la venta de Teléfonos de México que en manos privadas, es una de las empresas con mayores demandas en la Procuraduría Federal del Consumidor.
4. **Desregulación de las actividades económicas**, esta reforma esta vinculada a la privatización de empresas paraestatales, propone la modificación de leyes y reglamentos para eliminar todas las barreras que impidan la entrada y participación de nuevos inversionistas y empresas extranjeras, beneficiando con ello a la inversión extranjera directa.

5. **Liberalización de la inversión extranjera directa**, esta medida es complemento de una política orientada al exterior. Se consideraba que ésta traería capital, conocimiento y experiencia para la producción de bienes para el mercado nacional o para la exportación.
6. **Disciplina fiscal**, se refiere a evitar déficits fiscales con relación al Producto Interno Bruto (PIB). Debido a que éstos se presentan como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales que impactan negativamente en la confianza de los inversionistas.
7. **Reducción de la inversión y el gasto públicos**. Respecto a la inversión la dirige hacia la construcción de obras de infraestructura. En cuanto al gasto público, se propone reducir el déficit presupuestario sin recurrir a los impuestos; los subsidios de la administración pública se destinarán a rubros estratégicos de carácter social como es la educación a nivel primaria.
8. **Reforma fiscal**, busca ampliar la base tributaria y la adopción de impuestos con carácter moderado y disminuir el gasto público. Se considera que una amplia base tributaria es garantía de crecimiento.
9. **Política cambiaria**, esta ligada con la política orientada al exterior, por considerar que los tipos de cambio competitivos brindan seguridad para invertir en empresas de exportación.
10. **Marco legislativo que resguarde los derechos de propiedad**, dar seguridad jurídica a la propiedad privada. “Creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente”. (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012, p. 48)

A finales de 1994, la crisis del modelo mexicano puso en tela de juicio los enormes gastos efectuados por la adopción de las políticas neoliberales, por lo que se realizaron rectificaciones con resultados muy lentos. Mientras los países del Este Asiático obtenían éxito con su modelo económico, que de acuerdo con un estudio patrocinado por el gobierno de Japón titulado ‘El Milagro del Este Asiático’ su éxito radicaba en la intervención fundamental del Estado en el impulso de políticas industriales.

En opinión de Dos Santos el consenso se apoyaba en una valoración exacerbada de “las políticas antiinflacionarias sustentadas por los recortes del gasto público, altas tasas de interés, y una política de revaluación cambiaria basada en anclajes lastrados por el dólar.” (Dos Santos T. , Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo, 2007, p. 56) Este modelo pretendía alcanzar el equilibrio de las cuentas públicas a través de privatizaciones y de esta forma recaudar fondos para el sector público. Y así mejorar la eficacia económica al sustituir las empresas públicas siempre con mal servicio, baja productividad y deficitarias por empresas privadas eficaces y eficientes.

Como señala Stiglitz, el Consenso de Washington suscitó graves problemas en los países donde su receta neoliberal fue aplicada siguiendo sus instrucciones. “El enfocarse en la liberalización de los mercados, en el caso del mercado financiero, pudo haber provocado un efecto perverso que contribuyó a la inestabilidad económica. En términos generales, el énfasis en la abertura del comercio exterior, en la desregulación y en la privatización, dejó de lado otros ingredientes importantes para construir una economía de mercado efectiva, especialmente la competencia” citado en (Harvey, 2007, p. 36)

La aplicación del Consenso de Washington descartó elementos esenciales para el desarrollo y crecimiento económico de América Latina, como la educación y la evolución de la tecnología.

En la década de los noventa ante las crisis financieras que se presentaron en varios países, el FMI fue llamado para intervenir. El caso de México en 1994 fue ejemplar. A finales de la década, la situación se tornó más grave con la llamada ‘crisis asiática’ de 1997, la ‘crisis de Rusia’, la crisis brasileña en 1999 y, por último, la crisis Argentina de 2002 – 2003.

En el México de Salinas de Gortari, en el Brasil de Fernando Henrique Cardoso, en la Rusia de Yeltsin, en el Perú de Fujimori, en la Argentina de Menem, después de los auges económicos artificiales, sólo se observó un desastre económico, humano y social. Sin considerar el campo de experimentación más ortodoxo y sometido al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional que fue el África Subsahariana, convertida en zona de hambre.

El gobierno Mexicano desde la administración de Carlos Salinas de Gortari ha seguido estos puntos y no ha tenido el crecimiento económico prometido. Lo que se tiene es un Estado con un poder cada vez mas limitado, dentro de un mercado libre con mayor poder. En una conferencia que dicto Carlos Salinas de Gortari en el Puerto de Acapulco en el mes de agosto de 2016, reconoció que el modelo económico liberal no es la solución para el desarrollo económico, político y social de México.

1.6 Modelo Neoliberal en México

A finales de los años setenta, el modelo de Sustitución de Importaciones entra en crisis estructural y de regulación, debido a que afectó al sistema en su conjunto al reducir la tasa de ganancia, además de no asegurar la reproducción del capital a niveles satisfactorios, aunado a la incapacidad de los instrumentos existentes a disposición de los aparatos gubernamentales del Estado de detener la caída de la tasa de ganancia y mantener estable el proceso de acumulación de capital.

En la historia de México existen tres momentos importantes, 1. La creación del Partido Nacional de la Revolución (PNR) que marcó el inicio de la hegemonía de una fracción sobre el resto de la clase dominante y de la sociedad; 2. La expropiación petrolera de 1938 que representó el sometimiento del capital extranjero al Estado de Derecho Mexicano; 3. La nacionalización de la banca anunciada por José López Portillo el 1 de septiembre de 1982 en su último Informe de Gobierno ante los dueños del capital, sus representantes y empleados; en opinión de Ornelas Delgado éste último “es el punto culminante de la soberanía estatal, porque marca el punto más alto de la autonomía estatal y el inicio del descenso, por esta razón lo considera el inicio del fin del modelo estatista mexicano.” (Ornelas Delgado, *El Neoliberalismo Realmente Existente*, 2001, pp. 40- 41)

Al entrar en crisis el sistema recibió las mas severas y diversas críticas, pero no de la sociedad mexicana, sino del grupo hegemónico del gobierno, siendo éste el que decidiría y proclamaría. Sus líderes surgieron del propio aparato gubernamental, los principales beneficiados contribuyeron a eliminarlo.

El neoliberalismo requiere economías que aseguren la estabilidad económica y política, que creen condiciones legales para las operaciones de capital extranjero y que provean la infraestructura física y humana necesaria para la acumulación del capital.

A partir de 1983, en México se ha aplicado “la estrategia económica neoliberal – sustentada en la ideología ortodoxa que atribuye al Estado la causa de los males económicos – se orienta a acrecentar el papel del mercado como mecanismo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados y al mercado, gradual pero sostenidamente las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado” (Calva, México Más allá del Neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global, 2000, p. 22)

1.6.1 Adopción del Modelo 1982 - 1988

Entre los años 1982 – 1984 tanto el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, como el Fondo Monetario Internacional, accedieron a reestructurar el endeudamiento de México a cambio de que el gobierno de Miguel De la Madrid se comprometiera a realizar reformas institucionales consecuentes con el modelo neoliberal, recortara el gasto público y emprendiera la privatización de sus empresas públicas. David Harvey citado en (Cárdenas Gracia, 2017, p. 191)

Desde finales de 1981 y durante 1982 la economía y las finanzas de México presentaron ‘una fase de inestabilidad’ que en su Informe Anual el Banco de México describió como “la mayor inflación interna respecto de la externa, la dependencia de la economía de los ingresos petroleros y la caída en el precio del energético, afectaron adversamente las expectativas sobre el nivel futuro del tipo de cambio. Con ello se estimuló la conversión de pesos a dólares, se drenaron las reservas internacionales y, en última instancia, se provocó la devaluación de febrero de 1982. A su vez, esta misma y el ajuste salarial de marzo añadieron nuevas presiones inflacionarias que, junto con las dificultades que debían ser vencidas para conseguir recursos del exterior, influyeron de nueva cuenta sobre las expectativas. Este círculo vicioso en que se había caído orilló

a las autoridades financieras, durante los meses subsecuentes, a tomar diversas medidas para controlar las operaciones en el mercado cambiario". (Banco de México, 2009, p. 4)

Por esta razón, el gobierno decidió a partir del 18 de febrero iniciar un período de flotación del tipo de cambio, que para finales del mismo mes alcanzó el nivel de 44.5 pesos por dólar, con una depreciación de aproximadamente 67%. (Nájera López & de Jesús Gutierrez, 2013, p. 158) Posteriormente, a partir del 6 de agosto entró en vigor un régimen de tipo de cambio dual con control de cambios integral: *'El Preferencial'* que se fijó en 49.13 pesos por dólar (con un desliz diario de 4 centavos sin incluir sábados y domingos). *'El General'* que cotizó en 50 pesos por dólar.

A pesar de las medidas implementadas, en los últimos días de agosto de 1982, se presentaron importantes movimientos especulativos en el mercado de divisas, acelerando la erosión de las reservas internacionales del Banco de México, por lo que la protección de éstas se convirtió en el objetivo de la política cambiaria. En respuesta a esta situación, el 1º de septiembre de 1982 se decretó 'el Control Generalizado de Cambios' estableciéndose que "el Banco de México... determinará en qué casos se aplicará un tipo de cambio preferencial y en qué otros un tipo de cambio ordinario, así como los especiales que, en su caso, en forma transitoria o permanente, se requieran. El tipo de cambio 'preferencial' cotizó en 50 pesos por dólar hasta el 13 de diciembre de 1982, fecha en que la paridad se fijó en 70 pesos; mientras que el tipo de cambio 'ordinario' lo hizo en 70 pesos por dólar hasta el 19 de diciembre de 1982." (Banco de México, 2009, pp. 4 - 5)

El FMI, el Banco Mundial y el Departamento de Tesoro de Estados Unidos organizados por James Baker diseñaron un programa para rescatar a México, que ejerció sobre el Presidente Miguel De la Madrid "una presión adicional. No sólo insistían en la austeridad presupuestaria sino que, por primera vez, instaban a que se llevaran a cabo amplias reformas neoliberales como la privatización, la reorganización del sistema financiero de manera más acorde a los intereses extranjeros, la apertura de los mercados internos al capital extranjero, la disminución de las barreras arancelarias y la creación de mercados laborales más flexibles." (Harvey, 2007, p. 110) Por lo que a partir del gobierno de Miguel De la Madrid la economía mexicana se sometió a un

proceso de ajuste estructural de orientación al mercado. En su discurso al asumir la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1982 anunció la necesidad de modernizar al país, lo que implicaba reducir y adelgazar al Estado para hacerlo eficiente y capaz de cumplir con sus compromisos como gobierno.

Como parte de la política de adelgazamiento, se inició la venta, cierre y liquidación de empresas del sector paraestatal, autorizándose la desincorporación de 725 entidades, 262 fueron liquidaciones; 136 extinciones; 81 se fusionaron, 28 se transfirieron y 218 se vendieron, más 48 desincorporadas vía Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lo que da un total de 773 entidades desincorporadas. (Ornelas Delgado, *El Neoliberalismo Realmente Existente*, 2001, pp. 42 - 42)

En el mismo discurso, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado señaló “México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento; un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria, en cubre ineficiencias subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero”. (De la Madrid Hurtado, 1982) Por lo que puso en marcha un Programa Inmediato de Reordenación Económica “cuyos objetivos centrales son combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente.” (De la Madrid Hurtado, 1982) Integrado por 10 puntos programáticos:

- Primero: disminución del crecimiento del gasto público.
- Segundo: protección al empleo,
- Tercero: continuación de las obras en proceso con un criterio de selectividad;
- Cuarto: reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.

Con base en la “consulta popular del 4 de julio de 1982, reitera y fortalece la responsabilidad del Estado para regir y promover el desarrollo nacional, reafirmar y precisar la coexistencia armónica y corresponsable de los sectores público, privado y social en nuestro sistema económico; ratificar las libertades económicas, sujetas al

interés social y establecer, a nivel constitucional, un sistema de planeación democrática para el desarrollo” (De la Madrid Hurtado, 1982)

Esta consulta popular sirvió de fundamento para anunciar la necesidad de modernizar al país, iniciando por el adelgazamiento del aparato gubernamental para hacerlo eficiente y permitirle cumplir con sus funciones.

- Quinto: protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para alimentación del pueblo;
- Sexto: aumento de los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública;
- Séptimo: canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional, evitando la especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados para la producción;
- Octavo: reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado;
- Noveno: reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad;
- Décimo: Actuación bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República”. (De la Madrid Hurtado, 1982)

Finalmente, anuncia la ‘Renovación Moral’ que suponía terminar con el Estado patrimonialista y corrupto existente hasta entonces.

Las características mas sobresalientes de la administración de Miguel De la Madrid consistieron en:

- Se aplica la primera estrategia macroeconómica de mediano plazo (desde la crisis de la deuda de 1982 hasta diciembre de 1987) “tuvo como objetivo dual liberar recursos internos para servir la deuda externa y controlar la inflación desencadenada por las macrodevaluaciones cambiarias a partir de un paquete de políticas contractivas de la demanda interna que consistieron en:
 - a) Reducción de la inversión pública y del gasto público programable;

- b) Alza de los precios y tarifas del sector público;
 - c) Reducción de los salarios reales (mediante férreos topes salariales);
 - d) Restricción de la oferta monetaria y crediticia;
 - e) Subvaluación cambiaria.” (Calva, México Más allá del Neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global, 2000, p. 26)
- La estrategia macroeconómica estableció el marco económico regulatorio que se incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo, de acuerdo con Witker, tres paradigmas esenciales “rectoría estatal, economía mixta y planeación democrática, en torno a los cuales se desarrolla una amplia proliferación de legislación económica que da sustancia al derecho económico mexicano” (Witker Velázquez J. A., Curso de Derecho Económico, 1998, p. 45).
 - a) **Rectoría del Estado:** se modifica el art. 25 “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático”. (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4)
 - b) **Economía mixta:** las libertad de empresa se contempla en los artículos: 5º, 11, 16, 25 y 28 las cuales se articulan con las áreas estratégicas del Estado en los artículos 25, 26, 27 y 28 en su fracción cuarta “conformando una economía de mercado intervenido de amplia gestión pública, privada y social. (Witker Velázquez J. A., Curso de Derecho Económico, 1998, p. 46).
 - c) **Planeación democrática:** Art. 26 “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4)
 - La designación de Carlos Salinas de Gortari como Secretario de Programación y Presupuesto, que sentó las bases para implementar el modelo neoliberal a través de la reducción del gasto público y de los subsidios al consumo.

- Se inició la privatización de la banca y paralelamente se facilitó la formación de una nueva fracción financiera a través de la creación de Casas de Bolsa vinculadas más al poder especulativo que a la economía real.
- Se publicó en el Diario Oficial de la Federación que a partir del 13 de diciembre de 1982 'en la República Mexicana funcionarían de forma simultánea dos mercados de divisas, uno sujeto a control y otro libre'. Con base en los Informes Anuales del Banco de México de 1982 a 1985, la evolución de los diferentes tipos de cambio fue la siguiente:
 - a) *Tipo de cambio controlado*, inició con la entrada del gobierno, cotizó en 95.00 pesos por dólar a la compra y en 95.10 pesos por dólar a la venta, con un desliz diario (incluyendo sábados y domingos) de 13 centavos. El 6 de diciembre se aumentó el desliz a 17 centavos diarios y el 6 de marzo de 1985, a 21 centavos diarios. Por último, el 25 de julio de 1985 se devaluó 20% y mantuvo el desliz de 21 centavos.
 - b) *Tipo de cambio especial*, se fijó a partir del 20 de diciembre de 1982 en 70 pesos por dólar, sujeto a un desliz de 14 centavos diarios. El 16 de marzo de 1983 se decidió igualar el tipo de cambio especial con el controlado, debido a que muchos intermediarios financieros estaban sufriendo pérdidas cambiarias. En esta fecha, el tipo de cambio especial fue de 106.28 pesos, mientras que el controlado fue de 106.23 pesos por dólar. A partir de entonces, el desliz del tipo de cambio especial fue igual al del controlado, tanto en el monto como en las fechas en que aumentó el desliz (incluso fue devaluado en julio de 1985).
 - c) *Tipo de cambio libre*: se estableció para desalentar el mercado paralelo de divisas y cotizó el 20 de diciembre de 1982 en 148.50 pesos a la compra y en 150 pesos a la venta. Se mantuvo prácticamente constante hasta el 22 de septiembre de 1983 se decidió introducir un desliz diario de 13 centavos. Después sufrió aumentos en el desliz, que de hecho fueron los mismos y en las mismas fechas que el tipo de cambio controlado, hasta que el 11 de julio de 1985 se abandonó el desliz diario y se dejó flotar a este tipo de cambio. (Banco de México, 2009, p. 8)

- Incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) iniciando un rápido proceso de apertura de la economía mexicana a las mercancías y los flujos de capital extranjero.

1.6.2 Desarrollo del Modelo 1988 – 2000

“Hacia finales de los 80’s, el proceso neoliberal se consolidó y profundizó en América Latina con el arribo de las administraciones de Salinas (México, 1988), Menem (Argentina, 1989) y Fijimori (Perú, 1990)” (Ezcurra, 1998, p. 38)

1.6.2.1 Administración de Dr. Carlos Salinas de Gortari

Al asumir la Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari presentó su propuesta de liberalismo social, que definió como “Proyecto de Reforma de la Revolución” (Ornelas Delgado, *El Neoliberalismo Realmente Existente*, 2001, p. 43) a través del cual se realizó el cambio estructural que disminuyó la presencia del Estado en la actividad económica y marcó el predominio del mercado.

De esta forma, la concepción de Estado de Salinas de Gortari corresponde a las características establecidas por Friedman, ‘promotor, articulador y garante del funcionamiento del libre mercado; el ciudadano posee la libertad de emprender la actividad económica que desee con base en su propio interés, ya que ‘la suma de los intereses particulares forman el bien nacional’. El libre mercado fomenta la competencia e iniciativa de los ciudadanos, aunque se presenta en desigualdad de condiciones, debido a que las oportunidades son aprovechadas por los más capaces, los más inteligentes o en el peor de los casos los más oportunistas.

Congruente con las recomendaciones de Friedman, el gobierno salinista promovió al sector exportador, argumentando que la competitividad se mide por la eficiencia de la economía para insertarse en los mercados internacionales, sin importar su capacidad para satisfacer las necesidades internas.

En el Plan Nacional de Desarrollo (1989 – 1994) Salinas de Gortari señaló que “el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado,

sino también precisa la participación amplia de particulares” (Salinas de Gortari, Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, 1989, p. 18) Se busca el crecimiento con estabilidad de precios, renovado impulso a la inversión privada, expansión de las exportaciones no petroleras, inversión pública en infraestructura y fortalecimiento gradual del mercado interno. Para lograrlo, Salinas de Gortari propuso una Estrategia de Modernización integrada por:

1. Reforma Fiscal que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público.
2. Equilibrio de las finanzas públicas mediante una política de gasto público determinada por la disponibilidad de financiamiento no inflacionario.
3. Política monetaria, financiera y crediticia que propicie el crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, que fortalezca el ahorro interno y que promueva una intermediación financiera eficiente.
4. Política cambiaria que apoye la estabilidad de precios utilizando todos los instrumentos de política económica para evitar ajustes cambiarios abruptos sobre la base de un comportamiento favorable de la economía, particularmente de la balanza de pagos.
5. Política de concertación que contribuya a mantener, mediante los compromisos de los sectores, certidumbre en la evolución de los precios y propicie gradualmente una mayor determinación automática de los mismos a medida que se consolide la estabilidad necesaria para la operación ordenada de los mercados y se proteja el poder adquisitivo de los salarios.

En opinión de Pedro Aspe Armella Secretario de Hacienda en el gobierno de Salinas de Gortari, la Reforma del Estado consistía en la “La estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra. Citado en (Ornelas Delgado, El Neoliberalismo Realmente Existente, 2001, pp. 45 - 46)

Durante su gobierno se privatizó, fusiono o liquidaron empresas que no tenían un carácter estratégico que permitiera obtener recursos para los programas sociales, por lo que se privatizaron cerca de 40 empresas. Muchas de ellas eran una carga onerosa y su operación limitaba, su función regulatoria sobre el mercado. En opinión de Carlos Salinas “más que ser instrumento de justicia eran causa de la permanencia de injusticias y privilegios, como los que derivaban servidores públicos y miembros de las líneas aéreas a través de las cortesías y las preferencias. Otras, aunque rentables, demandaban cantidades crecientes y muy considerables de recursos para continuar siéndolo, y concentraban una atención política que competía con los recursos y cuidado que demandan las funciones básicas del Estado, como fue el caso de Cananea, TELMEX y las empresas siderúrgicas” (Salinas de Gortari, Reformando al Estado, 1990, p. 12), beneficiando de esta forma a algunos empresarios con las privatizaciones, o a través de la apertura económica apresurada e indiscriminada que convirtió a México en socio importante y profundamente dependiente de la economía de Estados Unidos.

Con la finalidad de combatir la inflación, se adoptó una política de rápida e indiscriminada apertura al exterior con un tipo de cambio fijo antiinflacionario, es decir, un peso sobrevaluado que al abaratar los productos del exterior tenía como objetivo incrementar el consumo interno. Para hacer más eficiente la planta productiva se reforzó el programa de producción en las maquilas, el cual se expandió rápidamente a lo largo de la frontera con Estados Unidos, reforzando así la estructura empresarial y laboral del país.

Se trató de convertir al sector exportador en el nuevo motor del crecimiento económico del país, así como facilitar las importaciones de productos cuyos precios al ser menores que el de los bienes producidos en el país, impedirían el crecimiento del índice interno de los precios al consumidor. Sin embargo, el efecto no fue el esperado; la sobrevaluación del peso generó como consecuencia que las importaciones superaran rápidamente a las exportaciones, de forma que el aumento de las compras en el extranjero, provocó la ampliación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que empezó a crecer de manera excesiva. Llegando a casi 28 mil millones de dólares, que equivalió a aproximadamente a 8% del PIB de 1989.

A partir de 1990 la inversión extranjera permitió financiar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y hacer frente al desequilibrio externo sin necesidad de devaluar la moneda, dando como consecuencia que 1993 “fuera el año de mayor resplandor del salinismo, debido a que la inversión de recursos foráneos en cartera representaba el 87% de la inversión extranjera total”. Es importante señalar que la inversión extranjera era estimulada por altas tasas de interés, se dirigían a inversión en cartera y obtuvieron grandes rendimientos. En consecuencia, no contribuyeron a modernizar la estructura productiva del país, ni a crear empleos y ni empresas. Situación que impactó de manera negativa en las reservas internacionales en el Banco de México, “que a principios de 1994 alcanzaron la cifra de 26 mil 84 millones de dólares, disminuyendo a 8 mil 900 millones de dólares en febrero de 1995”. (Banco de México, 2009, p. 17).

Respecto a la Reforma del Estado, Carlos Salinas de Gortari considera que respondía a la necesidad de un “Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantivas, capaz de asumir los desafíos que se presentaban en materia de alimentación, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos. Ese Estado moderno, sobre todo, podrá consolidar la unidad a la escala necesaria para defender más los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial. Si no emprendiéramos juntos este cambio veríamos la capacidad estatal de defender la soberanía reducida a la mera retórica y se divorciarían, crecientemente, de la sociedad que lo nutre.” (Salinas de Gortari, Reformando al Estado, 1990, p. 8)

Los acontecimientos ocurridos en 1994 evidenciaron la crisis del gobierno de Salinas de Gortari e influyeron de forma negativa en el tipo de cambio. En el mes de enero, surgió el levantamiento armado en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) del cual, según afirmación del propio Salinas de Gortari “el Gabinete de Seguridad Nacional (creado en 1989) encargado de mantener el orden interno, fue incapaz de prevenir dicho levantamiento”. (Curzio, 2007, p. 5) En el mes de febrero, cuando aún no había fuga de capitales y las reservas se encontraban al nivel máximo, se mantuvo la paridad cambiaria por presiones de la sobrevaluación de la tasa de

cambio real y el creciente déficit de la cuenta corriente, se cubrió con divisas procedentes del extranjero. Frente a esta situación Salinas de Gortari optó por retener las inversiones especulativas en México, emitiendo Tesobonos, en lugar de seleccionar la liberación de la tasa de cambio peso – dólar. En junio se conoció otro de los motivos por los que Salinas de Gortari mantenía el tipo de cambio de manera artificial, su aspiración a presidir la Organización Mundial de Comercio (OMC) después de terminar su mandato.

Respecto a la firma de tratados de libre comercio de México con varios países del mundo, coincidimos con la opinión de Dos Santos en el sentido de que no han sido una estrategia fundamental, “la prueba de ello es que México no logra desarrollar su comercio con el resto del mundo, quedando limitado al comercio con EE.UU. Y para que quede claro que esta situación no es resultado del TLCAN está el hecho de que no se expandieron significativamente sus relaciones comerciales con Canadá, también firmante del tratado. (Dos Santos T. , Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo, 2007, p. 38)

En el mes de agosto, las elecciones presidenciales fueron tranquilas, resultando electo Ernesto Zedillo Ponce de León. El día 29 de septiembre fue asesinado José Francisco Ruiz Massieu, quien fungiría como Jefe de la bancada del PRI en la Cámara de Diputados en la siguiente Legislatura. El 1 de septiembre, Salinas rindió su último informe de gobierno. En los medios de comunicación apareció el nombre de Raúl Salinas como posible implicado en el caso del asesinato de Ruiz Massieu. La muerte de Ana Laura Riojas, quién fuera esposa de Luis Donaldo Colosio y los escándalos del quebranto bancario cometido por Cabal Peniche mantenían entretenida la atención de la población. A principios de octubre se filtra la noticia de la disminución en las Reservas de casi 10,000 millones de dólares en el primer semestre del año provocando una fuga de capitales. En noviembre, el tipo de cambio estaba bajo control y dentro de sus bandas de flotación, cerrando el mes en 3.46 pesos por US dólar se deslizó más de un 6% en el curso del año, pasando de 3.26 pesos por US dólar a 3.46 pesos por US dólar. El 20 de noviembre de 1994 la fuga acelerada de capitales no paraba, por lo que Salinas de Gortari cita a Ernesto Zedillo en su calidad de Presidente electo, a Pedro Aspe Armella

aún Secretario de Hacienda, a Serra Puche futuro Secretario de Hacienda y a Miguel Mancera Director del Banco de México con el objetivo de considerar una devaluación controlada del 15% al tipo de cambio peso – dólar. Pedro Aspe se opone a la propuesta, en consecuencia, al asumir la Presidencia de la República Ernesto Zedillo heredó una complicada situación financiera del país.

Para Ornelas Delgado, la fuga de capitales del mercado bursátil se inició en marzo de 1994, como lo señala el informe anual del Banco de México de 1994 “la reserva internacional del Banco de México, que en la fecha del asesinato sumaba 28 mil 321 millones de dólares, cayó casi 11 mil millones en los siguientes 30 días, en tanto que las tasas de interés se incrementaron aún más.” (Ornelas Delgado, *El Neoliberalismo Realmente Existente*, 2001, p. 52) Esto provocó que la reserva internacional siguiera reduciéndose hasta llegar a ser un poco más de 6 mil millones de dólares en diciembre de 1994 y 3 mil 483 millones en enero de 1995.

Al iniciarse la recuperación económica de Estados Unidos, la Reserva Federal incrementó el rendimiento de sus instrumentos financieros, situación que impactó negativamente en México, por un lado, la inversión financiera extranjera dejó de fluir hacia México y se dirigió hacia Estados Unidos al igual que los capitales que se encontraban en el país. Por otro lado, se incrementaron las presiones financieras de los sectores económicos endeudados en dólares alentados por la modernidad ofrecida por el gobierno de Salinas.

Se puede concluir que la aplicación de estas estrategias significó un viraje radical en la estrategia económica sobre la cual se había fincado el modelo de la Revolución Mexicana dando como resultado una regresión social, de acuerdo con cifras de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) 18.7 millones de mexicanos cayeron en la pobreza entre 1984 y 1996, lo que implicó una regresión social de casi cuatro décadas, hasta niveles de pobreza que habían sido superados por el modelo de la Revolución Mexicana al principiar los sesenta.

Partiendo de la afirmación de J.L. Calva en el sentido de que la contradicción entre los fines estratégicos anunciados en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 - 1994 y los resultados de las acciones implementadas por el gobierno se han debido a los medios o instrumentos de política económica empleados, se desarrolló el ejercicio para los

Planes Nacionales de Desarrollo de los siguientes sexenios que se presenta en la Tabla No. 1.4 Objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.

| Plan Nacional de Desarrollo | Objetivo: | Instrumentos de política económica desplegados | Resultados |
|-----------------------------|---|---|---|
| 1989 – 1994 | Economía sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo del enorme potencial de los mexicanos | <ul style="list-style-type: none"> • Apertura comercial unilateral y abrupta; • Política cambiaria que utilizó el tipo de cambio como ancla de los precios; • Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo; • Severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico; • Apertura indiscriminada a la inversión extranjera; • Política salarial utilizada como mecanismo estabilizador a través de incrementos salariales idénticos a una meta inflacionaria siempre rebasada. | <ul style="list-style-type: none"> • Creciente vulnerabilidad económica externa; • Empobrecimiento de la mayoría de los mexicanos; • Ruptura de eslabones completos de las cadenas productivas; • Deterioro de las bases materiales para el desarrollo nacional; • Colapso financiero. |
| 1994 – 2000 | Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos | | |
| 2000 – 2006 | Considera como palanca de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y el desarrollo regional. | | |
| 2006 – 2012 | Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo | | |

Tabla No. 1.4 Objetivos Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: José Luis Calva, Más allá del Neoliberalismo 37 – 38 pp

1.6.2.2 Administración del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León

El 10. de diciembre al asumir el cargo de Presidente de la República Mexicana Ernesto Zedillo tomó dos decisiones que marcaron su gobierno, *la primera* fue el 19 de diciembre cuando decidió ensanchar la banda de flotación del tipo de cambio en un 15% hacia arriba y detonar de esta forma el inicio de la crisis. La fuga de capitales hizo descender aceleradamente las Reservas Internacionales, en nueve meses se perdieron 16,684 millones de dólares de las Reservas. En el curso del mes de diciembre se perdieron 6,323 millones de dólares, para el 19 de diciembre, día en que se dio el ajuste de tipo de cambio, el nivel era aún menor, ya que la fuga se inició en noviembre y llegaba ya al monto que se había determinado como límite: 10,457 miles de millones de dólares. *La segunda decisión*, fue mantener el modelo neoliberal sin cambios sustanciales.

El llamado 'Error de Diciembre'² generó una pérdida de divisas por 4,309 millones de dólares en los 12 días restantes de diciembre y concluyó el año con Reservas de 6,148 millones de dólares. El gran problema fue la deuda en Tesobonos garantizados en dólares, que en diciembre creció hasta 18,384 millones de dólares al tipo de cambio de 5.15 pesos por US dólar con el que oficialmente cerró el año, representaban una deuda adicional de 94,679 millones de pesos, en un país sin Reservas para cubrir compromisos.

Ante la fuga de capitales, el 20 de diciembre se modificó la banda de flotación del dólar en 15%, medida que resultó inútil, la fuga ya había iniciado y nada detendría a lo que el Secretario de Hacienda Guillermo Ortiz Martínez, llamó en un artículo publicado en The Wall Street Journal 'un fuerte ataque especulativo a la moneda'. (Ornelas Delgado, El Neoliberalismo Realmente Existente, 2001, p. 51).

El Banco de México explica la crisis de la siguiente manera:
Durante casi todo 1994, se mantuvo vigente el régimen cambiario adoptado desde noviembre de 1991, que consistía en dejar que el tipo de cambio flotara dentro de una banda que se ensanchaba diariamente. El 20 de diciembre de 1994 ante la fuga de capitales, se elevó

² A las decisiones tomadas por Ernesto Zedillo, el ex Presidente Carlos Salinas las nombro 'los errores de diciembre' "quizá para explicar la debacle que sobrevino después del 22 de diciembre y defender así su estrategia de deslizamiento del peso." Éstas decisiones iniciaron la crisis que había sido evitada meses antes de manera artificial. En Ornelas Delgado. Op, Cit. p. 54

15% el nivel del techo de la banda de flotación y se prosiguió con el mismo desliz. Como el 22 de diciembre las reservas internacionales habían llegado a límites peligrosos, el Banco de México decidió dejar de intervenir en el mercado cambiario para permitir que la oferta y la demanda fijaran el precio de la divisa, “con lo que dada la sobrevaluación del peso, la devaluación se hizo inminente y comenzó una de las crisis más severas de la economía mexicana en los últimos 60 años, pulverizando así la esperanza vendida a los mexicanos por Carlos Salinas de ingresar al Primer Mundo

El 31 de diciembre de 1994 Luis Germán Cárcoba García, Presidente del Consejo Coordinador Empresarial reconoció “La descapitalización que padece el país es producto de una fuga de capitales mexicanos más que de la disminución del ritmo de la inversión extranjera, hace una semana, cuando estalló la crisis financiera, comenzó a salir primero el dinero de los mexicanos” citado en (Ornelas Delgado, El Neoliberalismo Realmente Existente, 2001, pp. 50 - 51)

Las primeras consecuencias de la devaluación fueron el reinicio del proceso inflacionario; la deuda contratada en dólares experimentó un crecimiento en pesos, que la hizo todavía más onerosa. Ante esta situación, el gobierno contrató nueva deuda para cumplir con los compromisos de pago del servicio de créditos exterior.

El capital especulativo huyó del país en 1995, disminuyendo “la inversión extranjera en cartera en 9 mil 715 millones de dólares provocando una desinversión de 188 mil millones de dólares. En ese año salieron mas recursos al exterior de los que entraron, manifestándose claramente la crisis de insolvencia financiera del país que fue resuelta con los recursos en préstamo aportados por William Clinton, Presidente de Estados Unidos, el FMI y la banca privada extranjera” (Golden, 1995, p. 4) Esto se tradujo en una caída en 6.2% del PIB en 1995, “Se trata de la crisis mas profunda desde 1932. Según Ernesto Zedillo el costo de la crisis iniciada en diciembre de 1994 alcanzó los 70 mil millones de dólares que representaron el 20 o 25% del PIB, en comparación del 3% del PIB que significó la crisis de 1982” (Ornelas Delgado, El Neoliberalismo Realmente Existente, 2001, pp. 50 - 51)

En opinión de Milton Friedman la crisis mexicana de 1994 – 1995 produjo un inmenso salto en la escala de actividades del Fondo Monetario Internacional. Se argumenta que México fue ‘rescatado’ con un paquete de ayuda financiera de 50.000 millones de dólares aportados por el FMI, Estados Unidos y otros países y agencias internacionales. “Pero la

verdad es que México no fue rescatado. Los rescatados fueron las entidades extranjeras — bancos y demás instituciones financieras— que habían hecho préstamos en dólares a México y que ese país no podía pagar. La recesión interna, luego del rescate, fue larga y profunda, dejando a los mexicanos comunes y corrientes confrontando precios más altos por bienes y servicios, a la vez que con ingresos dramáticamente más bajos. Eso sigue siendo así hoy.” (Friedman, Mercados al Rescate, 1998)

Para Friedman ‘el rescate de México’ ayudó a provocar la crisis asiática de 1997, al incentivar a individuos y a instituciones financieras a prestar e invertir en los países asiáticos, atraídos por intereses y rendimientos altos, y confiados en que ante el riesgo cambiario el FMI los rescataría, en caso de suceder lo imprevisto. “A eso se le llama ahora ‘riesgo moral’. Si alguien le ofrece un regalo, ¿es inmoral aceptarlo? De igual manera, es difícil culpar a los prestamistas por aceptar la oferta implícita del FMI de un seguro contra los riesgos cambiarios. Por otra parte, yo sí culpo al FMI por ofrecer ese regalo. También culpo a Estados Unidos y a otras naciones miembros del FMI por permitir la utilización de dinero de los contribuyentes para subsidiar a bancos privados y demás instituciones financieras.” (Friedman, Mercados al Rescate, 1998)

Respecto a la ‘Carta de Intención’ dirigida por Ernesto Zedillo al FMI, José Luis Calva advirtió que la estrategia económica anunciada por las nuevas autoridades en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) y en el Marco Macroeconómico para 1995 se retomaban: “Los severos programas de ajuste recesivo aplicados en México entre 1983 y 1988 (contracción de la demanda interna agregada a través de la reducción de los salarios reales; de la disminución de la inversión y el gasto público, y la escases y encarecimiento del crédito), cuyo resultado general fue el crecimiento económico cero (0.22% anual).” (Calva, México Más allá del Neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global, 2000, p. 29)

La estrategia económica de Ernesto Zedillo se sustentó en la atracción de inversión extranjera directa (IED) con el propósito de impulsar la actividad manufacturera de exportación para hacer crecer la economía. En 1996 la inversión extranjera en cartera tuvo un fuerte impulso, llegando a representar casi el 60% del total de la inversión extranjera; a partir de 1997 la IED superó a la de cartera, de tal forma que la IED de 1999 llegó a ser cinco veces superior a la registrada en 1991. (Dussel Peters, 2000, p. 26) Durante su

administración se recibieron poco más de 68 mil millones de dólares como IED cifra que duplicó la correspondiente al período de 1990 – 1994 en poco más de 27 mil millones de dólares. Durante su gobierno el 80% de la IED fue inversión directa, situación que modificó las condiciones de estabilidad financiera, debido a que es más sólido disponer de esos recursos para hacer frente al desequilibrio externo que pudiera ocasionar el crecimiento económico. (Dussel Peters, 2000, p. 28) Estos recursos se orientaron principalmente para impulsar la actividad industrial, a diferencia del gobierno de Salinas de Gortari que se canalizaron a servicios y comercio. En un 75% el capital provenía de Estados Unidos y Canadá y, en aproximadamente un 18% de la Unión Europea.

Al finalizar el gobierno de Ernesto Zedillo, la IED amplió la brecha de desarrollo entre las entidades federativas de México; el Distrito Federal concentró el 52% de todos los recursos foráneos que llegaron al país en forma de IED y, junto con Nuevo León, Baja California, México, Chihuahua y Jalisco concentraron el 84% de toda la IED correspondiente al período de 1995 – 2000. Como se observa, el modelo fomenta un desarrollo económico desequilibrado, siendo estas seis entidades las de mayor crecimiento relativo y las de mayor urbanización. Mientras 22 entidades federativas no lograron siquiera captar el 1% del capital extranjero y 10 de ellas sólo atrajeron el 0.1% de los recursos provenientes de la IED.

La economía se sustentó en la IED y se orientó hacia la exportación por lo que se dejó de requerir un tipo de cambio fijo para controlar la inversión. Los recursos provenientes de la banca privada del país empezaron a desarrollar un papel irrelevante en el financiamiento a la actividad productiva (Harvey, 2007, p. 114). El gobierno mantuvo la apertura comercial y financiera, así como las acciones de reducir el poder adquisitivo de los salarios y el gasto gubernamental para contener la inflación.

Por su parte, El Banco de México pasó de una política monetaria neutra a otra activa – restrictiva, para lo cual aplicó el llamado corto (retiro diario de la circulación de una determinada cantidad de dinero), esta medida se inició en marzo de 1998 con 30 millones de pesos diarios para el mes de diciembre ya eran 130 millones. El 16 de mayo de 2000 la cantidad ascendía a 200 millones llegando a 230 millones el 21 de junio, en agosto aumentaron a 280 millones y en diciembre de 2000 era ya de 350 millones de pesos.

En opinión de Ornelas esta política restrictiva para restar liquidez al sistema financiero trajo como resultado el aumento de las dificultades para una tasa de interés capaz de

estimular el ahorro y la inversión encaminada a lograr la expansión de la producción para el mercado interno.³ La inflación no cedió y persistió la tendencia de elevar el desempleo. Esta política restrictiva redujo el consumo privado, la inversión privada y el gasto gubernamental, en especial el gasto social. “Este enfoque, propuesto por el FMI, significa que la inflación sólo puede detenerse con crecientes niveles de desempleo, bajos salarios y reduciendo el gasto social, es decir, aumentando los niveles de pobreza de la población. (Ornelas Delgado, *El Neoliberalismo Realmente Existente*, 2001, pp. 59 - 60),

Las empresas manufactureras vinculadas al sector externo crecieron sustancialmente, en su mayoría financiadas por capital extranjero. El dinamismo y cálculo de la ganancia de este tipo de empresas depende más del comportamiento del mercado de Estados Unidos que del mexicano.

Las empresas exportadoras se vieron favorecidas por el TLCAN y el prolongado crecimiento de la economía de Estados Unidos capaz de absorber volúmenes crecientes de mercancías exportadas por las empresas establecidas en México. En opinión de Ornelas “una buena proporción de las empresas industriales ubicadas en territorio mexicano deberían censarse como parte de la economía estadounidense y no como integrantes de la planta productiva nacional”. (Ornelas Delgado, *El Neoliberalismo Realmente Existente*, 2001, p. 69)

El hecho de que el 89% de las ventas de productos mexicanos sean para el mercado norteamericano evidencia claramente una dependencia absoluta de la economía de Estados Unidos; situación que se confirmó a partir de la segunda mitad del año 2000 cuando la desaceleración de la economía americana redujo el dinamismo de las exportaciones mexicanas y aumentó las importaciones por la sobrevaluación del peso. Cabe señalar que el alto volumen de exportaciones muy poco contribuyó a mejorar las condiciones de bienestar de los mexicanos, ni siquiera de los trabajadores que se ubican en ese sector. El esfuerzo ha sido de los trabajadores, mientras que las ganancias se las llevó el gran capital.

Respecto a la dependencia, Ruy Mauro Marini señala que ésta, debe ser “entendida como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia que produce dependencia en otros

campos, por ejemplo en política exterior, para reproducir la dependencia económica. (Marini, 1978, p. 18). Por su parte, Anguiano Roch señala que “aunque el discurso gubernamental siga impregnado de referencias a principios como la libre autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de las naciones y la no intervención, la característica de la nueva diplomacia es su subordinación al deseo gubernamental de hacer de México un aliado leal y confiable de Washington, la capital del país de donde proviene la mayor parte de IED, hacia donde se dirigen casi todas nuestras exportaciones y al que debemos una fortuna” citado en (Ornelas Delgado, El Neoliberalismo Realmente Existente, 2001, p. 68)

Debido a las características del modelo neoliberal la industria maquiladora creció de forma muy rápida e importante. En el año 2000 daba ocupación a más de un millón 300 mil personas, mostrando un dinamismo superior al de la economía en su conjunto. Entre 1980 y 2000, 1 de cada 3 empleos de la industria manufacturera fue proporcionado por la maquila; y de los empleos creados desde 1980, 1 de cada 6 viene de la maquila” Sin embargo, la desaceleración de la economía de Estados Unidos y el desequilibrio cada vez más profundo de las cuentas con el exterior, con niveles elevados de desempleo, creciente pobreza, un mercado interno sin posibilidades de convertirse en sustento de la actividad económica y un frustrado intento de ingresar al Primer Mundo, fueron parte del entorno donde se desarrollaron las elecciones federales del 2 de junio del 2000.

1.6.3 Alternancia Política 2000 - 2012

En este apartado se analiza el gobierno de Vicente Fox Quezada, desde su llegada a la Presidencia de la República hasta su participación en la designación de su sucesor, posteriormente, se estudia el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

1.6.3.1 Administración de Lic. Vicente Fox Quezada

El 2 de junio del 2000 se realizaron las elecciones federales y por primera vez después de 71 años el partido en el poder (PRI) perdió la elección de Presidente de la República, “la tasa de participación del electorado fue de 64%, un porcentaje más bien mediocre para un escrutinio presentado como histórico” (Del Alizabal, 2000, p. 143). La derrota del partido fue pacífica, a las once de la noche José Woldenberg, Presidente del Instituto Federal

Electoral (IFE) informó que las tendencias de la votación presentaban como ganador al candidato de Alianza por el Cambio Vicente Fox. Por su parte, el Presidente Ernesto Zedillo reconoció el triunfo de la oposición y felicitó a Fox, además de asegurarle que personalmente vigilaría que el traspaso del poder fuera riguroso y transparente.

Mientras la mayoría de las opiniones vertidas a través de los medios de comunicación nacionales y extranjeros y de connotados especialistas consideraban que la alternancia en el poder era la transición de México a la vida democrática, Alan Touraine, Director del Instituto de Estudios Superiores de París puso en duda el impacto del triunfo de Vicente Fox en la democracia de México, por dos razones, la primera radica en que lo consideró “un candidato que carece de una propuesta de renovación de la vida pública, pues su programa estuvo basado en la desaparición del PRI, del partido del Estado. El poder omnímodo del PRI ya ha desaparecido y su candidato, Labastida, realizó su campaña en pie de igualdad con Fox y Cárdenas. México ha abierto al mismo tiempo su sistema político y sus debates públicos. No existe ningún país en todo el continente donde el despertar de la vida y los debates públicos sea tan visible e intenso como en México” (Touraine, 2000, p. 121). La segunda razón, consistía en que el programa de Fox era más una protesta contra el sistema político, que la propuesta de un nuevo programa político, desafortunadamente esta debilidad en la orientación política se asocia muy bien a la política de acercamiento acelerado con Estados Unidos. De ahí su desconfianza de que un programa negativo anuncie la renovación del sistema político. “Esta descomposición de lo político va de la mano del avance de los grandes conglomerados económicos mundiales. Al igual que es peligroso dar prioridad a la caída de un régimen ya vacío de su sustancia y alentar de este modo la unión ya demasiado fuerte entre un vago populismo y el liberalismo económico” (Touraine, 2000, p. 122)

Respecto a las razones por las que Vicente Fox ganó las elecciones federales del año 2000, Ornelas presenta una hipótesis que consiste en cuatro razones: 1. La coalición encabezada por Fox es la opción más viable para continuar con el proyecto neoliberal emprendido por Carlos Salinas de Gortari desde 1982 cuando se desempeñaba como Secretario de Programación y Presupuesto. 2. La pérdida de legitimidad del PRI y de los gobiernos priístas debido a los resultados de ajuste estructural de orientación al mercado. En caso de ganar el PRI, preveían el conflicto político de Fox y la derecha de no reconocer los resultados, lo cual impediría continuar con la necesaria estabilidad política para impulsar una segunda

generación de reformas estructurales sugeridas al gobierno de México por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). 3. Se necesitaba un cambio para continuar con el proyecto neoliberal con nuevo apoyo popular sustentado en el carisma del candidato y en la esperanza de ‘ahora sí’ mejorar las condiciones de vida de la población. 4. La similitud del proyecto de Fox con la estrategia seguida por los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, así como el apoyo decidido del FMI y el BM a las propuestas de Fox. (Ornelas Delgado, *El Neoliberalismo Realmente Existente*, 2001, pp. 71 - 73)

Durante su campaña electoral, Fox presentó cuatro estrategias:

1. Lograr un crecimiento de la economía con calidad

Esto lo lograría a través de un cambio cualitativo en los programas de superación de la pobreza orientado a la generación de oportunidades de inversión, producción y empleo. Democratizar la economía con un programa de intervención selectiva y temporal del gobierno con instrumentos que generen y abran oportunidades para los ciudadanos. Captar de manera masiva el ahorro popular a través de un gran sistema nacional de microcrédito y banca social que permita hacer de los excluidos nuevos emprendedores. Impulsar el desarrollo regional equilibrado, principalmente el sur de México y en las áreas rurales. Una reforma fiscal que simplifique las tasas y exenciones, que privilegie impuestos al consumo y establezca estímulos a la inversión y al ahorro de las personas físicas y morales.

2. Incrementar la productividad de la inversión;

Realizar las reformas necesarias en aquellos sectores de mayor posibilidad de atracción de inversión del sector privado nacional y extranjero, como el agropecuario, el financiero, el energético, el de transportes y el de telecomunicaciones, entre otros.

Mejorar los servicios públicos mediante la reducción de costos de operación de empresas paraestatales clave (CFE, PEMEX, ISSSTE e IMSS) y minimizar los costos de tramitación de actividades del sector privado. Apoyar la inversión en infraestructura básica de transportación, puertos y comunicaciones que reduzcan los costos de transacción de las empresas privadas. Asegurar, mediante la política industrial, la innovación y la competitividad, una inserción exitosa de nuestro aparato productivo en la era del cambio tecnológico, la globalización y la economía del conocimiento.

3. Atraer grandes volúmenes de inversión extranjera

Establecer reglas de competencia claras y transparentes en los mercados de la economía mexicana. Ofrecer garantías jurídicas con leyes modernas y adaptadas a la nueva inserción de México en el mundo. Apertura de alianzas estratégicas de las empresas paraestatales

4. Impulsar la generación de empleo

A través de la instrumentación del programa de reformas sectoriales y modernización del sector público para crear el marco institucional que permita a la economía pasar de una plataforma de crecimiento promedio de 7%. Apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a la industria local, para reducir el costo de la generación de un empleo formal en la economía a niveles entre los 70 y 90 mil dólares. Sostener un programa de impulso a la capacitación en el trabajo de escolarización formal que permita mejorar las condiciones de empleo y remuneración de los trabajadores. (Ornelas Delgado, *El Neoliberalismo Realmente Existente*, 2001, pp. 76 - 81)

En su primer año de gobierno, el PIB cayó drásticamente, en opinión de Dos Santos “el fogoso candidato que creía en el crecimiento, fue convencido de que la recesión es el mejor camino para derrotar una inflación ya derrotada no por ellos sino por la desvaloración de los activos mundiales, por la caída de precios de los commodities (excepto, en parte, el petróleo, lo cual es bueno para México), por la caída dramática de precios de los productos manufacturados, etcétera.” (Dos Santos T. , *Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo*, 2007, p. 72)

Como Presidente de la República, Vicente Fox siguió la misma política monetaria restrictiva del gobierno de Ernesto Zedillo para contener el consumo y con ello la inflación, por lo que a partir del 12 de enero de 2001 elevó el corto para ubicarlo en los 400 millones de pesos al día.

A diferencia de la sucesión presidencial del 2000, donde la presencia del entonces Presidente Ernesto Zedillo fue discreta, la participación autónoma del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y, el perdedor aceptó la derrota, eliminando la posibilidad de un conflicto. En el proceso electoral por la Presidencia de la República de 2006, el pacto de transición, que era para el respeto al voto presentó varios incidentes que lo lastimaron profundamente; “la autonomía del Instituto Federal Electoral quedó comprometida con la renovación de sus Consejeros, electos en octubre de 2003, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario

Institucional (PRI) se repartieron por cuotas los nombramientos” (Aziz Nassif, 2007, p. 14); los video – escándalos de 2004; la práctica de exclusión por parte del Presidente de la República Vicente Fox destruyó la equidad de la contienda, el proceso de desafuero del Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador durante 2005 y las intervenciones violatorias de la legalidad, como la de los grupos empresariales que hicieron campaña por el candidato del partido gobernante, el atrofiado modelo de financiamiento público excesivo y de acceso a los medios masivos generó la campaña más costosa y prolongada que se haya realizado en el país.

López Obrador presentó como plataforma de campaña una propuesta denominada “Cincuenta compromisos para recuperar el orgullo nacional” al cual realizó adaptaciones en cada entidad federativa, a medida que se presentaba en diversas ciudades y creaba compromisos específicos. “Establece desde una política social y sus planes de austeridad con la burocracia, hasta los instrumentos para generar crecimiento económico y empleo. La base de estas propuestas se encuentran en un libro publicado desde antes de salir de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal ‘Un Proyecto Alternativo de Nación’ en el cual estableció veinte planteamientos para perfilar su proyecto” (Aziz Nassif, 2007, p. 32).

Calderón presentó un documento de campaña integrado por cinco grandes ejes: Estado de Derecho y Seguridad Pública; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; desarrollo sustentable y democracia efectiva y política exterior responsable. Posteriormente, se presentó como el Presidente del empelo. Dentro de la lógica de la propuesta, se proponía dar continuidad a las políticas de estabilidad económica seguidas por Ernesto Zedillo y Vicente Fox, realizando las reformas faltantes como la laboral, energética, fiscal y política; así como continuar con la política social y fortalecer el Programa Oportunidades y el Seguro Popular.

El día 2 de julio de 2006, se realizaron las votaciones, terminando la jornada electoral sin ganador, aunque Calderón y López Obrador se declararon ganadores.

El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) dio información sobre 98.45% de las actas de casilla para elegir Presidente de la República, 98.37% para Senadores y 98.32 para Diputados. Funcionó entre las 20:00 horas del 2 de julio y las 20:00 del 3 de julio. La diferencia en la votación entre Calderón y López Obrador fue de 0.62% que equivalía a solo 243,934 votos en favor de Calderón. Surgiendo así la sospecha de fraude que produjo

la consigna del movimiento que respaldaba a López Obrador para que se hiciera un recuento total de la elección, utilizando de argumento que el fraude cambió el resultado de las elecciones, así surgió la consigna 'voto por voto, casilla por casilla'.

1.6.3.2 Administración de Lic. Felipe Calderón Hinojosa

Su primer acto como Presidente de México consistió en nombrar a los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública relacionado con el eje Estado de Derecho y Seguridad Pública. Posteriormente, realizó diversas propuestas y acciones de gobierno, en temas de Seguridad, Empleo, Economía, Salud y de las Fuerzas Armadas.

En temas de seguridad declaró una nueva campaña contra el narcotráfico, en la que involucró al Ejército Mexicano, sobre todo en operativos especiales en diversos estados de la República, donde los niveles de ejecuciones aumentaron. Propuso el aumento salarial de los militares mexicanos. Impulsó la modernización de los cuerpos policiacos del país, implementando Programas y Estrategias Nacionales de Seguridad como el Proyecto: "Plataforma México" que entre otras cosas se refiere a la existencia y puesta en marcha de un Sistema Único Criminal en todo el país. En otros programas de seguridad se creó "Limpiemos México" compuesto por tres fases: Zona en Recuperación, Escuela Segura y Centro de Atención Primaria de Adicciones y Salud Mental. En materia Penal, propuso una serie de Reformas como un nuevo Código Penal único para toda la República.

Con relación a la economía, al comienzo de su sexenio, Calderón aplicó un decreto de austeridad en el cual se reducía el sueldo y el de sus Secretarios de Estado. Comenzó con los proyectos de Primer Empleo eliminando las cuotas de los empresarios al IMSS durante un año, cuando estos contraten nuevo personal que no tiene experiencia laboral previa y por lo tanto, tampoco registro en el IMSS.

Un mes antes de iniciar Calderón su gobierno, tuvo lugar la crisis que trajo la súbita elevación del Precio del maíz y de la tortilla, llegando a duplicarse el costo de esta última. La intervención de la Presidencia se dió a través de los Secretarios de Economía, Agricultura y el Director de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco); y aunque se consideró una reacción muy tardía, desembocó en el Pacto Economico para la Estabilizacion de la Tortilla, como consecuencia, el precio del alimento básico se estabilizó aunque en algunos lugares de la República su precio se mantuvo alto.

En el ISSSTE, el gobierno de Calderón implementó una reforma a la Ley del Instituto, por la cual se individualizaron las cuentas de los trabajadores del Estado y además se creó un organismo dirigido por el ISSSTE. Esta reforma se dió en menos de una semana, quienes apoyan esta medida señalaron que evitara futuros problemas económicos, mientras que los críticos suponen un golpe al ahorro del trabajador.

Considerando que en la campaña política se presentó como el Presidente del empelo, en su primer año de gobierno, las cosas no funcionaban bien, tan sólo en mayo de 2007 la Tasa de Desocupación a nivel nacional fue de 3.23% con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), porcentaje superior al observado en mayo de 2006, que se situó en 2.88%. Según información del Banco Mundial, 50% de la población económicamente activa está en la informalidad, por lo que no tiene protección laboral ni seguridad social.

Esta situación provoca que cada año medio millón de mexicanos salgan a buscar oportunidades en Estados Unidos. A pesar de que Fox abogó por un acuerdo migratorio fracasó en el intento. Ahora Calderón sigue en la lucha.

Se comprometió a no privatizar la energía y el petróleo pese a la falta de infraestructura y modernización del sector.

En el sector Salud propuso un programa de Seguro Universal para Recién Nacidos, quienes tendrán un seguro de por vida. Además se implementó nuevamente el programa de la Caravana de Salud. En opinión de los expertos este avance es pobre y modesto con relación a todo lo que se tiene que hacer en materia de salud. Como respuesta a los diferentes puntos de vista del Secretario de Salud, José Ángel Córdoba Villalobos y el Presidente Calderón, se quedó en la idea de que es mejor prevenir que abstenerse, así que se apoyó la política de distribución del condón, como prevención para el VIH/SIDA.

En el ámbito educativo, durante su gestión disminuyeron los presupuestos de las universidades públicas, la UNAM fue una de las mayores afectadas, hecho que la mayoría de los Partidos Políticos criticaron, provocando que el Gobierno rectificara la decisión revirtiendo el recorte. Se cuestionó la designación de Fernando González Sánchez, como Subsecretario de Educación Básica de la Secretaría de Educación, yerno de Elba Esther Gordillo, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Se entregaron 1'100,000 becas a estudiantes mexicanos, es la cifra más alta que se haya otorgado en México y también la cifra más alta de becas otorgada en América Latina.

En el aspecto de relaciones internacionales, luego de ser declarado presidente electo, Calderón realizó una gira por el continente americano, entrevistándose con los Presidentes George W. Bush de Estados Unidos y Luiz Inácio Lula da Silva, de Brasil.

A principios del año 2007 asistió al Foro Económico Mundial de Davos, Suiza. Realizó una gira por Europa, entrevistándose con el Presidente del Gobierno Español José Luis Rodríguez Zapatero, y los primeros ministros de Gran Bretaña, Tony Blair, de Alemania, Angela Merkel y asistió a la toma de Protesta del Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega. En el mes de marzo, recibió a Bush en la ciudad de Mérida, Yucatán, comprometiéndose a trabajar juntos para llegar a acuerdos que favorezcan a ambas naciones, destacando una vez más la necesidad de una reforma migratoria justa. En junio realizó nuevamente un viaje a Europa, en Roma se reunió con el Papa Benedicto XVI y el primer ministro italiano Romano Prodi, así como con el Ministro de Justicia italiana. Posteriormente se dirigió a Milan y después a París, donde se reunió con el Presidente Nicolas Sarkozy. También asistió a la Cumbre de los G-8 en Alemania como parte del diálogo ampliado con el G-5 (Países Emergentes: México, Brasil, India, Sudáfrica y China). Las relaciones con Cuba y Venezuela, sobre todo con este último y más específicamente con su mandatario Hugo Chávez fueron polémicas.

A través del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 estructuró su programa de gobierno integrado por cinco ejes rectores: 1. Estado de Derecho y Seguridad. 2. Economía competitiva y generadora de empleos. 3. Igualdad de oportunidades. 4. Sustentabilidad ambiental. 5. Democracia efectiva y política exterior responsable. El Plan tenía como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; es decir, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permitiera a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. (Calderon Hinojosa, Plan Nacional de Desarrollo 2007 _ 2012, 2007, p. 8).

1.6.4 Administración del Lic. Enrique Peña Nieto, 2012 – 2018

En el proceso electoral de 2012 los candidatos a la Presidencia de la República fueron Josefina Eugenia Vázquez Mota por el PAN; por la Coalición PRI – PVEM “Compromiso por México” Enrique Peña Nieto; Andrés Manuel López Obrador por la Coalición del PRD, PT y

Movimiento Ciudadano “Movimiento Progresista” y Gabriel Ricardo Quadri de la Torre por Nueva Alianza. En esta elección, Manuel Clouthier Carrillo manifestó su intención de ser candidato independiente a la Presidencia de México. Sin embargo, en este proceso, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 116, fracción IV, inciso e, como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 218, párrafo 1 establecía el registro de candidatos a puestos de elección popular como un derecho exclusivo de los partidos políticos, por lo que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) se vio imposibilitado a registrar Candidatos Independientes.

En los debates Andrés Manuel López Obrador, expresó “existe una salida y es posible la transformación del país” y atribuyó la crítica situación de México a “un grupo que se ha ido apoderando del país y a su mal gobierno”. Por su parte, Josefina Vázquez Mota argumentó que “es diferente y que posee la sensibilidad de mujer necesaria para hacerle caso a los ciudadanos” y negó pertenecer a algún grupo de poder, además de acusar de corrupto a Peña Nieto. En opinión de Quadri “México necesita una revolución basada en políticas energéticas, laborales, fiscales y ambientalistas”. Enrique Peña Nieto propuso “cambiar el miedo por la esperanza señalando que no hay suficientes empleos y los pocos que hay, están mal pagados e introdujo el tema de la inseguridad en el País.” Por lo que presentó 23 propuestas :

- a) Crear tribunales especializados para dirimir diferencias de competencia (con relación a su propuesta contra los monopolios).
- b) Incrementar tres veces la inversión en ciencia y tecnología.
- c) Impulsar reformas estructurales como la hacienda
- d) Crear un sistema de seguridad social universal.
- e) Aplicar impuestos justos y progresivos para que quien más gana, pague más, y revisar las atribuciones fiscales de los tres niveles de gobierno.
- f) Modelo de libre mercado con *propósito social*
- g) Reordenar el sistema penitenciario, crear más cárceles y revisar las condiciones de los reos para que accedan a un sistema de preliberaciones.
- h) Reajustar la estrategia de seguridad
- i) Ampliar los juicios orales penales.
- j) Crear una gendarmería nacional.
- k) Erradicar la pobreza alimentaria.

- l) Implementar un seguro de riesgos de trabajo y el seguro de desempleo.
- m) Pensión universal para los adultos mayores.
- n) Modernizar Pemex, con la participación del sector privado.
- o) Pagar por servicios ambientales.
- p) Bajar el precio a combustibles y hacerlos menos contaminantes.
- q) Incrementar apoyos al campo.
- r) Ampliar la cobertura educativa.
- s) Incrementar la producción agropecuaria.
- t) Promover “las fabricas de agua”.
- u) Creacion de redes para innovacion y aprendizaje.
- v) Ampliar la cobertura de Procampo.
- w) Entrega de computadoras a niños de quinto y sexto año de primaria

Despues de asumir la Presidencia de la República éstas 23 promesas de campaña se convirtieron en 266 compromisos de gobierno, con base en la solicitud de Transparencia realizada por el Periodista Roberto Escalante Semerena, vía el IFAI con folio 0210000179214 de fecha 05 de diciembre de 2014 solo había cumplido el 10.52 % es decir, se han satisfecho 28 compromisos. (Escalante Semerena, 2014). Dos compromisos de gran magnitud fueron cancelados. El primero de ellos correspondió al No. 243 firmado el 25 de junio de 2012 en Yucatán, referente al Tren Transpeninsular Yucatán – Quintana Roo; su cancelación definitiva se anunció el 30 de enero de 2015, en opinión del entonces Secretario de Hacienda Luis Videgaray se debió a la falta de recursos. El otro caso, fue el proyecto de Tren Rápido México – Querétaro cuya licitación otorgada a la empresa China Railway causo polémica, en palabras del Secretario Videgaray “la suspensión indefinida del tren rápido de pasajeros México – Querétaro es parte de las medidas de austeridad del gobierno federal” (SIPSE, 2015)

Desde que asumió el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto ha centrado sus esfuerzos en cinco líneas de trabajo plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo; ha avanzado es su agenda de reformas estructurales constitucionales en materia laboral, educativa, política competitiva, financiera, de telecomunicaciones y legislación para el sector energético, orientadas a impulsar la productividad, la competitividad y el

crecimiento potencial de la economía mexicana. El crecimiento económico ha sido débil, no se ha registrado una conexión entre crecimiento y reducción de la pobreza, debido entre otras causas, a que en lo últimos años no se han creado un número suficiente de trabajos o de trabajos que paguen un salario adecuado.

2. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO URBANO

*“El Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda;
sólo el poder puede crear Derecho y
sólo el Derecho puede limitar el poder”.*
Norberto Bobbio

En este capítulo se interpreta la normatividad internacional y nacional de planeación y la participación ciudadana en el ámbito urbano.

2.1 Marco Jurídico Internacional

En el ámbito jurídico internacional, se inicia con la descripción de dos organismos que desempeñan un papel importante en el ámbito urbano, la Agenda ONU – Hábitat y el Observatorio Urbano; se continúa con las Instituciones de Bretton Woods por su estrecha relación con el modelo económico neoliberal; finalmente, se expone la presencia de la Comisión Económica para América Latina.

2.1.1 Organismos Internacionales en el Ámbito Urbano

2.1.1.1 Agenda ONU – HABITAT

Se creó con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos de Vancouver en 1976, de Estambul en 1996 y con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000. En la elaboración de la Agenda participaron todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los miembros de los organismos especializados y del Organismo Internacional de Energía Atómica.

La Agenda considera a la urbanización “motor impulsor del crecimiento económico, social y cultural sostenido e inclusivo, y de protección del medio ambiente, así como de sus posibles contribuciones al logro de un desarrollo transformador y sostenible” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, 2016, p. 2).

De acuerdo con previsiones estadísticas para el 2050 la población urbana mundial prácticamente se duplicará, situación que hará de la urbanización una de las tendencias más

transformadoras del siglo XXI. En este contexto se reunieron los Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros y Representantes de Alto Nivel en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, con la participación de los gobiernos estatales y locales, grupos parlamentarios, la sociedad civil, las poblaciones indígenas y las comunidades locales, el sector privado, los profesionales y los técnicos, la comunidad científica y académica, entre otros, para adoptar una Nueva Agenda Urbana Hábitat III.

Esta Agenda tiene como objetivo crear una ciudad para todos, en cuanto a la “igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, busca promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes⁴ y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos”. (Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, 2016, p. 4) El objetivo es muy loable y deseable para toda la humanidad, sin embargo, no incluye el impacto de la globalización en la economía mundial, que ha generado diferencias económicas polarizadas entre y al interior de los países. También se excluye la situación de los países subdesarrollados, cuyos recursos naturales se han convertido en mercancías.

Los principios y compromisos de la Nueva Agenda Hábitat III son:

- Poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la erradicación de la extrema pobreza; garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, la diversidad socioeconómica y cultural y la integración en el espacio urbano, mejorar la habitabilidad, la educación, la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud y el bienestar.
- Asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios generados por la aglomeración de urbanizaciones planificadas, incluyendo la alta productividad, la competitividad y la innovación, para fomentar el empleo y la creación de empleos decentes; impedir la

⁴ Resiliencia: es una propiedad que permite que un sistema absorba y utilice el cambio (o incluso se beneficie de él). Amplitud de tolerancia de un ambiente o ecosistema para asimilar perturbaciones sin deteriorarse definitivamente. (Sánchez Vicente, 1989, p. 81)

especulación de los terrenos, promover la tenencia segura de la tierra y gestionar la contracción de las zonas urbanas.

- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano.
- Reconocer la función rectora de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible. Así como la participación de los gobiernos Estatales y Municipales, de la sociedad civil y grupos interesados de forma transparente y responsable.
- Adoptar enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, que consideren la edad y el género, a través de la aplicación de políticas, la formulación de estrategias y adopción de medidas basadas en impulsores de cambio, como:
 - ✓ Elaboración e implementación de políticas urbanas de acuerdo a su nivel; creación de sistemas integrados de ciudades y asentamientos humanos con la participación de los tres niveles de gobierno.
 - ✓ Fortalecimiento de la gobernanza urbana, con instituciones sólidas y mecanismos que empoderen e incluyan a los interesados de las zonas urbanas, contar con mecanismos de control y auditorías para los planes de desarrollo urbano, de forma que permitan el crecimiento económico, sostenible y la protección del medio ambiente.
 - ✓ Planificación y diseño urbano y territorial integrados con visión de largo plazo con la finalidad de optimizar la dimensión espacial de la configuración urbana
 - ✓ Apoyo a instrumentos de financiamiento eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales a fin de crear, mantener y compartir de forma inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible. (Conferencia de las

Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, 2016, pp. 4 - 6)

Al respecto el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) ha creado programas, cuya finalidad es más política que social, ejemplo de ello son: Vivienda Sustentable, Registro Nacional de Reservas Territoriales, Perímetros de Contención Urbana y Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales que consiste en apoyos para “adquirir lotes con servicios, compra de vivienda, mejoramiento y autoproducción. Este programa se compone del ahorro del beneficiario, subsidio del gobierno y crédito hipotecario, lo que le da un amplio contenido social, ya que ofrece la oportunidad a muchas familias de escasos recursos de adquirir una vivienda” (CONAVI, 2016)

En el mes de marzo de 2017, se realizó en la Ciudad de México, el evento Metrópolis 2017 al que asistió el Dr. Joan Clos Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en su Conferencia Magistral destacó los retos de la implementación de la Nueva Agenda Urbana, señalando que “el desarrollo de la ciudad, no es sólo una cuestión física, también es jurídica y económica y en ese sentido las leyes juegan un papel fundamental para el correcto urbanismo; el valor que se genera de la urbanización es manifiesto y debe distribuirse igualitariamente entre todos los habitantes y no quedarse solo en manos de unos cuantos.” (ONU - HABITAT, 2000).

De las actividades realizadas por el Dr. Clos, destacan la reunión con Luis Videgaray, Secretario de Relaciones Exteriores, ambos afirmaron el interés de posicionar a México a la vanguardia en la implementación de la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La firma de un memorando de entendimiento entre ONU – Habitat e INFONAVIT con la finalidad de expandir el estudio “Iniciativa de Ciudades Prósperas, CPI” de 153 a 306 urbes mexicana, reforzando así, el liderazgo de México en la medición y generación de evidencia sobre la prosperidad de sus ciudades; en dicho evento estuvieron presente David Penchyna, Director General del INFONAVIT y Presidentes Municipales de México que afirmaron el compromiso de unir esfuerzos para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS. Finalmente, se reunió con Rosario Robles, Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), autoridades y sociedad civil para conversar sobre la importancia de la

legislación mexicana frente a la Nueva Agenda Urbana; finalizo su participación señalando “que la buena urbanización debe basarse en el imperio de la ley.” (ONU - HABITAT, 2000).

2.1.1.2 Observatorio Urbano Mundial

Permite a las ciudades tener un panorama completo de su situación y necesidades, utilizando la tecnología de los sistemas de información geográfica (SIG) se realizan estudios espaciales de cualquier ciudad y posteriormente contar con la participación de expertos para proponer mejoras urbanas. La información obtenida permite a la ONU – Hábitat dar seguimiento a la meta No. 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que trata de ciudades sostenibles y asentamientos humanos inclusivos, seguros y resilientes al 2030.

El Observatorio coordina el programa de uso de indicadores urbanos de acuerdo con las especificaciones de las directrices de la Agenda Hábitat a nivel ciudad y país para determinar el estado mundial de las Ciudades, el reporte global sobre Asentamientos Humanos y, el reporte sobre Agua y Saneamiento. Produce una base de datos de indicadores urbanos globales; contiene información sobre temas como vivienda, demografía, comunicación, energía, economía, educación, salud, nutrición, género, desastres, delincuencia, migración, desigualdades de ingresos y transporte.

Evalúa el impacto de desarrollo de las desigualdades urbanas, actividad que inició en 2003 a través del análisis intra – ciudad y las encuestas sobre desigualdades urbanas para medir aspectos específicos, como seguridad de la tenencia, capital social, vivienda, género, etc. (Observatorio Urbano Global, 2003, p. 1)

México cuenta con una Red de Observatorios Urbanos Locales que realizan acciones de sustentabilidad, en opinión del Mtro. Juan Gerardo Varga Pinto (Coordinador General del Observatorio Urbano de la Zona Metropolitana de Puebla), el Observatorio Urbano permite desarrollar programas concretos de acciones comunitarias “en el caso de Puebla son 243 acciones casi calle por calle y, aunque representa poco considerando el número de necesidades, sumar la participación de los vecinos genera en ellos otra cultura.” (Cacho Carranza, 2016, p. 1) Realizar este tipo de acciones permite influir en la creación de políticas públicas que destinen recursos de acuerdo a las acciones comunitarias.

2.1.2 Instituciones de Bretton Woods

Después de la Depresión de 1929, se señalaba como culpable al proteccionismo comercial, por lo que parte de las deliberaciones estuvo dedicada a identificar mecanismos que asegurasen: "a) el predominio del libre comercio y la eliminación de todo vestigio de proteccionismo, b) el financiamiento externo de países agobiados por problemas de corto plazo (caída en los volúmenes y/o precios de sus exportaciones, déficit presupuestarios, inestabilidad monetaria, etc.,) y c) la aprobación de un conjunto de políticas dirigidas a hacer posible la reconstrucción y el desarrollo de las economías devastadas por la guerra." (Boron, 2003, p. 37). Esto dentro del contexto, que al término de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se erigió como una potencia económica, para lo cual creó instituciones que le permitieron tener un control económico sobre el mundo (1944 – 1947): el Fondo Monetario Internacional, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo.

Bretton Woods está integrado por organismos multilaterales, sus miembros son los Estados cuya capacidad resolutoria es proporcional al capital comprometido, por lo que los Estados Centrales tienen un rol decisivo en el establecimiento de las políticas y en la toma de decisiones.

Cuando se crearon el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en Bretton Woods, su mandato era ayudar a prevenir futuros conflictos, apoyando la construcción, el desarrollo y resolver problemas temporales en las balanzas de pagos. "No tenían ningún control sobre las decisiones económicas de los gobiernos individuales, ni su mandato incluía una licencia para intervenir en las políticas nacionales:" (George, 1999, p. 1)

Se puede afirmar que de la segunda mitad de los años cuarenta hasta inicios de los sesenta la economía mundial estuvo bajo el dominio americano, gracias a la implantación del patrón monetario del dólar que transformó a la economía norteamericana de productora en consumidora mundial. Esta situación cambió en los sesenta y setenta con el nuevo orden económico internacional (NOEI) en el que aparecieron nuevos actores no solo económicos sino también políticos, como la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la consolidación de la Unión Europea, la expansión comercial del Japón, la continuación de la guerra en Vietnam.

A partir de la década de 1980 las instituciones de Bretton Woods incrementaron su poder a través de la implantación de ajustes estructurales en las economías de los países de América Latina y del bloque ex soviético, mediante la injerencia directa en las cuestiones internas de los países deudores, a través de una agenda de políticas que no fueron decididas por los gobiernos, ni por los ciudadanos, ni por los partidos políticos. Por lo que como señala Ezcurra “la sujeción del sistema político a poderes sin control (nacional, ciudadano) es un problema de gobernabilidad que pone en cuestión los alcances democráticos de los regímenes de América Latina” (Ezcurra, 1998, p. 20) De esta forma, El FMI y el BM no sólo prescriben políticas, también diseñan, gestionan y evalúan con detalle y paso a paso programas y proyectos. Las deudas externas de los países de América Latina dieron lugar a dispositivos de intromisión, que alteraron las relaciones de dependencia, instituyéndose una modalidad de gobierno global. Generando “la transnacionalización de decisiones, la transferencia de poder político desde los Estados deudores hacia las agencias multilaterales.” (Ezcurra, 1998, p. 56)

En ese contexto, los gobiernos no gobiernan, sino que gerencian políticas de paternidad internacional. Y el papel de los partidos políticos consiste en únicamente legitimarlas. Así lo expresó crudamente John Bailey, Director Interino del Centro de Estudios sobre América Latina de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. “Los partidos políticos se parecen cada vez más y solamente les queda el rol de legitimar paquetes de medidas que ya vienen armados desde los mercados de capitales. Se trata de hacer que a la gente les parezcan bien o, por lo menos, necesarios, inevitables.” Citado por (Ezcurra, 1998, p. 64)

2.1.2.1 Fondo Monetario Internacional

El FMI nace con la firma de los acuerdos de Bretton Woods. Su rol original consistía en defender el nuevo sistema de cambios fijos. Al finalizar estos acuerdos en 1971 el FMI es conservado y se transforma paulatinamente en “el gendarme y el bombero del capitalismo mundializado: gendarme cuando impone los programas de ajuste estructural ; bombero cuando interviene financieramente para sostener los países tocados por una crisis financiera.” (Ezcurra, 1998)

Su modo de decisión es el mismo que el del Banco Mundial, se basa en la repartición del derecho de voto en proporción a los aportes de cotización de los países miembros. Estatutariamente es necesario el 85% de los votos para modificar la Carta del FMI. Cinco países dominan: Estados Unidos (16.75 %), Japón (6.23 %), Alemania (5.81%), Francia (4.29 %), y Gran Bretaña (4.29%). Los otros 177 Estados miembros están divididos en grupos dirigidos, cada vez, por un país. El grupo más importante (6.57%) está dirigido por Bélgica. El grupo menos importante (1.55%) presidido por Gabón (países africanos).

Su capital está compuesto del aporte en divisas fuertes (y en monedas locales) de los países miembros. En función de esta aportación, cada miembro se ve favorecido con Derechos Especiales de Giro (DEG) que son activos monetarios intercambiables libre e inmediatamente contra divisas de un tercer país. El uso de estos DEG corresponde a una política llamada de estabilización a corto plazo de la economía, destinada a reducir el déficit presupuestario de los países y a limitar el crecimiento de la masa monetaria. Esta estabilización constituye frecuentemente la primera fase de intervención del FMI en los países endeudados. El FMI considera que en adelante es tarea suya (tras el primer choque petrolero de 1974 - 1975) actuar sobre la base productiva de las economías del Tercer Mundo reestructurando sus sectores internos ; se trata de una política de ajuste a más largo plazo de la economía. Lo mismo sucede con los países llamados en transición hacia una economía de mercado. (Norel & Saint-Alary, 1998, p. 83)

2.1.2.2 Banco Mundial

En la década de los 70's financiaba proyectos específicos dentro del marco de políticas. A principios de los años 80's empezó a colaborar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la implementación de los programas de ajuste. Posteriormente creó los 'Préstamos de Ajuste Estructural' que proliferaron a partir de 1982 después de la crisis de pago de las deudas externas, por lo que condicionó sus créditos.

Desde inicios de los '90s, el Banco Mundial llevó adelante una reformulación del modelo de "crecimiento con orientación de mercado" impulsado durante los años 80's en el Sur y luego, en Europa Oriental. Por ejemplo, revisó el vínculo Estado/mercado y, también, aceptó que el crecimiento económico *per se* resulta insuficiente para el logro de mejoras sociales. En

ese marco, empezó a reivindicar la importancia de un patrón de crecimiento intensivo en trabajo (crecimiento con empleo), consintió cierta intervención pública con fines distributivos y jerarquizó las denominadas "políticas sociales". (Ezcurra, 1998, p. 15)

Se abocó a condicionar políticas, principalmente en la formulación de políticas sociales; la función primordial de sus fondos consistió en asesorar a los gobiernos en la elaboración de políticas.

Además, configuró una respuesta a la explosión de la pobreza y la desigualdad que tuvo lugar en el Sur durante la década de los 80s época en que se implementaron los "ajustes estructurales". En definitiva, conformó un esfuerzo por neutralizar los riesgos políticos que tal deterioro social supuso para el modelo. En suma, se dieron modificaciones, que comenzaron en 1990 y que luego, a mediados de los 90's continuaron con las llamadas "reformas de segunda generación". En opinión de Ezcurra se trata de cambios, sí, pero dentro de un paradigma invariable: el neoliberal. En los 90's lo que tuvo lugar fue un "*aggiornamento*" del programa neoliberal, capitaneado por la banca de Bretton Woods y, en particular, por el Banco Mundial.

2.1.2.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Se creó en 1948 bajo el nombre de Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) con la finalidad de coordinar el Plan Marshall financiado por Estados Unidos para reconstruir a los países del continente europeo que fueron devastados por la Segunda Guerra Mundial.

Esta organización logró que los países reconocieran que sus economías son interdependientes. "Alentados por su éxito y por la perspectiva de trasladar su trabajo a un escenario mundial, Canadá y Estados Unidos se unieron a los miembros de la OCEE al suscribir la nueva convención." (OCDE, 2000). Al entrar en vigor la Convención el 30 de septiembre de 1961, surge oficialmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Su sede esta en París, Francia.

Sus fines son los siguientes:

- Lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo, y aumentar el nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.
- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo.
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales. (OCDE, 2000)

En virtud de lo anterior, su trabajo se centra en el análisis del Desarrollo Económico y Social, así como en todas las políticas sectoriales que influyen en él. Su ámbito de actividad abarca el estudio y seguimiento de la situación económica y de las políticas económicas que se aplican en los diferentes países, incluidas las cuestiones sociales, medioambientales, de buen gobierno de las instituciones, energía, educación, economía de la salud, actividades industriales y de servicios, comercio, ayuda al desarrollo, etc.

Estados Unidos ha comprobado como su riqueza nacional casi se ha triplicado en las últimas cinco décadas. Situación similar ha sucedido con Brasil, India y China que han surgido como nuevos gigantes económicos; estos países junto con Indonesia y Sudáfrica son socios fundamentales y colaboran con su trabajo de manera constante e integral.

La OCDE congrega a 39 países que representan el 80% del comercio mundial y las inversiones.

Actualmente, ofrece un foro donde los gobiernos pueden participar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Trabajan con la finalidad de entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Miden la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Finalmente, analizan y comparan datos para realizar pronósticos de tendencias. De igual forma, establece estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

2.1.3 Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Es una de las cinco Comisiones Regionales de la Naciones Unidas, se estableció por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67 del 27 de julio de 1984, el Consejo

decidió que la Comisión se llamara Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL, 2000). Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. Su sede está en Santiago de Chile y cuenta con dos sedes subregionales una para la subregión de América Central, ubicada en México, Ciudad de México, y la otra para la subregión del Caribe, en Puerto España, se establecieron en junio de 1951 y en diciembre de 1966, respectivamente. Además tiene oficinas nacionales en Buenos Aires, Brasilia, Montevideo y Bogotá y una oficina de enlace en Washington, D.C.

En el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL que se desarrolló en la Ciudad de México del 23 al 27 de mayo de 2016 los países miembros aprobaron la resolución por la que se creó el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como mecanismo regional para el seguimiento y examen de la Agenda 2030, adoptada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas de cara al año 2030.

En el primer Foro, que se realizó del 26 al 28 de abril de 2017 en la Ciudad de México, “los países de América Latina y el Caribe han avanzado en la implementación de la Agenda 2030 al participar en un proceso sistemático de examen y evaluación a nivel regional, sobre la base de mecanismos existentes”, (CEPAL, 2000) plantearon los Ministros y Altos Representantes de la CEPAL en sus conclusiones, además de “brindar útiles oportunidades de cooperación regional y aprendizaje entre pares, por medios como exámenes voluntarios, el intercambio de buenas prácticas y la discusión de las metas acordadas y los retos identificados”. (Foro de Desarrollo Sostenible, 2017)

En la primera reunión del Foro Regional sobre Desarrollo Sostenible, inaugurada el miércoles 26 de abril, asistieron 789 participantes: 208 delegados de 35 países (31 de América Latina y el Caribe y cuatro observadores de otras regiones); 288 representantes de 198 organizaciones de la sociedad civil; 157 delegados de 39 organismos intergubernamentales; 125 invitados especiales y representantes del sector privado y de la academia, y 11 parlamentarios de ocho países.

Para Alicia Bárcena Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, aunque la Agenda 2030 es única, las maneras de implementarla son muchas, por lo que “es necesario convertirla en política de Estado y alinear los Objetivos de Desarrollo Sostenible con los planes y presupuestos nacionales, porque es indispensable vincular a la sociedad civil y al sector privado en las mesas técnicas y políticas de los ODS”. (Foro de Desarrollo Sostenible, 2017).

Por su parte, Luis Videgaray Secretario de Relaciones Exteriores, indicó que hay coincidencias regionales respecto a la necesidad de contar con instituciones e instrumentos de medición precisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Al respecto la Agenda de Gobierno Abierto esta alineada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la finalidad de que los programas de gobierno tenga continuidad y dar seguimiento, implementar y evaluar la Agenda 2030.

2.2 Marco Jurídico Nacional

Este apartado inicia con la Carta Magna por ser la de mayor jerarquía legal y base de las leyes, reglamento y normas en los tres niveles de gobierno.

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Se consideran, solo los artículos que están relacionados con los temas objeto de estudio de la presente investigación.

Con el decreto de fecha 10 de junio de 2011 se modifico la denominación del Título Primero, Capítulo Primero De los Derechos Humanos y sus Garantías.

Artículo 1o.

Señala que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Por lo que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 2)

Para dar cumplimiento, “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 2)

De acuerdo con el Dr. Carbonell el cambio del término Garantías Individuales por Derechos Humanos “es acorde al que se utiliza en el Derecho Internacional, aunque lo más conveniente desde un punto de vista doctrinal consistiría en adoptar la expresión “Derechos Fundamentales”. (Carbonell, 2012)

En esta versión en lugar de “otorgar” derechos se reduce a “reconocerlos”, al establecer que reconoce que toda persona goza de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales. Con esto “la Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos, demostrando de esa manera una vocación cosmopolita muy apreciable.” (Carbonell, 2012). En la versión anterior “se otorgan” los derechos y en esta “se reconocen”.

Cabe señalar, que al establecer que la Constitución y los tratados internacionales se encuentran en el mismo nivel jerárquico, incorpora el principio de interpretación “pro personae”, muy utilizado en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección de los derechos humanos. De acuerdo con este principio, cuando existan distintas interpretaciones de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano; lo mismo sucede en caso de que sean dos o más normas jurídicas las que se pueden aplicar, el interprete debe elegir la que más proteja al titular de los derechos humanos.

Con esta modificación es evidente que los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales implican obligaciones para las autoridades mexicanas, sin importar el nivel de gobierno en que se encuentren, ni la modalidad administrativa.

A partir de la publicación de esta reforma, el Estado Mexicano se obliga a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

Antes de la reforma, el texto solo se refería a la prohibición de discriminar por preferencias, en el texto modificado establece que es “por causas sexuales” eliminando la ambigüedad sobre el alcance de la prohibición.

A continuación se presentan los artículos **25, 26, 27, 28, 73 y 115** desde la reforma del 3 de febrero de 1983, que por decreto del Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, se realizó para incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un marco regulatorio económico, estableciendo tres paradigmas esenciales: Rectoría del Estado, economía mixta y planeación democrática. (Witker Velázquez J. A., Curso de Derecho Económico, 1998, p. 45)

Artículo 25

El primer párrafo, fue reformado a través del decreto del 3 de febrero de 1983 durante el gobierno de Miguel De la Madrid, para fortalecer el concepto de Rectoría del Estado, quedando como sigue:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”
(Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4).

El 28 de junio de 1999 por decreto del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, a este apartado se le incluyó el término sustentable en la rectoría del desarrollo nacional, quedando como sigue:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral **y sustentable**, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático ... (Diario Oficial de la Federación, 1999, p. 2)

La última reforma de éste párrafo, fue el 5 de junio de 2013, por decreto del Presidente Enrique Peña Nieto, incluyéndose el término competitividad como componente del desarrollo nacional, quedando como sigue:

... y que, mediante **la competitividad**, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. **La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.** (Diario Oficial de la Federación, 2014, p. 2; Diario Oficial de la Federación, 2014; Diario Oficial de la Federación, 2014)

La redacción vigente del primer párrafo del artículo 25 es la siguiente:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y **sustentable**, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante **la competitividad**, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. **La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.**” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 24)

Lic. Miguel De la Madrid
Hurtado

Dr. Ernesto Zedillo
Ponce de León

Lic. Enrique Peña Nieto

El 26 de mayo de 2015, por decreto del Presidente Enrique Peña Nieto, se incluyó un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, quedando como sigue:

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. (Diario Oficial de la Federación, 2015, p. 2)

Con la reforma del 3 de febrero de 1983, el tercer párrafo se refiere a la planeación democrática, el texto esta vigente, quedando como sigue:

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.” (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 25)

Con la reforma del 3 de febrero de 1983, en el cuarto párrafo, la redacción hace alusión a la economía mixta, el texto esta vigente, quedando como sigue:

“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.” (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 25)

Con la reforma del 03 de febrero de 1983, en el quinto párrafo, confirma la rectoría del Estado en las áreas estratégicas para el desarrollo económico de México y la presencia de la economía mixta, quedando como sigue:

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Así mismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.” (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4)

El quinto párrafo, se reformó el 20 de diciembre de 2013, incluyéndose el término empresas productivas del Estado y su participación en las áreas estratégicas para el desarrollo económico, quedando como sigue:

..... y ***empresas productivas del Estado*** que en su caso se establezcan. ***Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.*** (Diario Oficial de la Federación, 2013, p. 3)

La redacción vigente del quinto párrafo del artículo 25 es la siguiente:

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 25)

Lic. Miguel De la Madrid Hurtado

Lic. Enrique Peña Nieto

Dentro del marco de responsabilidad hacia los ciudadanos, la reforma del 03 de febrero de 1983, en el sexto párrafo establece:

“Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente” (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4)

El sexto párrafo se reformó el 20 diciembre 2013, incluyendo el término sustentabilidad en los criterios de apoyo a las empresas, la redacción vigente es la siguiente:

“Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y *sustentabilidad* se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.” (Diario Oficial de la Federación, 2013, p. 3)

Lic. Miguel De la Madrid Hurtado

Lic. Enrique Peña Nieto

Posteriormente, la reforma del 03 de febrero de 1983, en el séptimo párrafo señala que el Estado a través del empleo de la

“Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”. (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4) Texto vigente (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 25)

La modificación al artículo 25, de la reforma del 03 de febrero de 1983, concluye señalando que...

“la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución” (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4)

Este último párrafo fue modificado el 5 de junio de 2013, con el decreto emitido por el Presidente Lic. Enrique Peña Nieto, incluyendo el término competitividad en desarrollo económico nacional, quedando el texto vigente, como sigue:

“La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo *la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales*, en los términos que establece esta Constitución.” (Diario Oficial de la Federación, 2013, p. 2) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 25)

Lic. Miguel De la Madrid Hurtado

Lic. Enrique Peña Nieto

El 5 de febrero de 2017 se adicionó el siguiente párrafo:

“A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.” (Diario Oficial de la Federación, 2017, p. 2)

Artículo 26

Se reformó el 3 de febrero de 1983 por el Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, estableciendo en el apartado A.

“El Estado organizará Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional, que imprimirá solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y con ello se alcanzará la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4) Texto vigente (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 26)

El segundo apartado, de la reforma del 3 de febrero de 1983, del decreto del Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, es referente a la participación de los ciudadanos, cuyas

aspiraciones y demandas serán incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo, cuyo texto establece:

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4)

Este apartado fue modificado el 10 de febrero de 2014 por decreto del Presidente Lic. Enrique Peña Nieto, al adicionar a la planeación democrática, el término deliberativa, quedando el texto vigente como sigue:

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática **y deliberativa. Mediante mecanismos de participación que establezca la ley**, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal” (Diario Oficial de la Federación, 2014, p. 13) Texto vigente (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, pp. 25 - 26)

Lic. Miguel De la Madrid Hurtado

Lic. Enrique Peña Nieto

El tercer apartado, de la reforma del 3 de febrero de 1983, del decreto del Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, se refiere a la facultad del Ejecutivo Federal para realizar la consulta popular a través del sistema nacional de planeación democrática como se establece en el texto:

“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”. (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4)

El 5 de junio de 2013, a través de un decreto, el Presidente Enrique Peña Nieto adiciona al apartado que el Plan Nacional de Desarrollo considerará las adecuaciones para dar continuidad a la política nacional, como se presenta en el siguiente texto vigente:

“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. **El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.** (Diario Oficial de la Federación, 2013, p. 3) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 26)

Lic. Miguel De la Madrid Hurtado

Lic. Enrique Peña Nieto

En el apartado es evidente la influencia del neoliberalismo, al señalar que el sistema de planeación impulsará la competitividad como elemento de crecimiento de la economía de México. La participación de la sociedad para expresar sus aspiraciones y demandas está limitada a los mecanismos que la ley establece y concede al Ejecutivo Federal la facultad para que determine su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal, así como

las bases a través de las que coordinará los convenios con los gobiernos de las entidades, y la introducción y concertación con los particulares respecto a las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. Esto se realizará a través de la Ley de Planeación.

El último apartado, de la reforma del 3 de febrero de 1983, del decreto del Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, concluye limitando la participación del Congreso de la Unión en el Sistema de Planeación Democrática.

“En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.” (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4)

El 10 de febrero de 2014, a través de un decreto, el Presidente Enrique Peña Nieto adiciona el término deliberativa.

“En el sistema de planeación democrática **y deliberativa**, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.” (Diario Oficial de la Federación, 2014, p. 10)

Lic. Miguel De la Madrid Hurtado

Lic. Enrique Peña Nieto

El decreto establece que “en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley” (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4). Limitando su poder de acción a lo que establezca la Ley de Planeación.

Artículo 27

El 10 de agosto de 1987 durante el gobierno del Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado se reformó el párrafo tercero, estableciendo:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación,

lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. (Diario Oficial de la Federación, 1987, p. 10)

En este apartado se reafirma la rectoría del Estado en el desarrollo del país impulsando, buscando el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural y urbana; la propiedad privada, el cuidado al medio ambiente a través del equilibrio ecológico. El fomento de la agricultura y la dotación de tierra y agua a la población que carezca de éstos elementos.

El 6 de enero de 1992, el Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari a través de un decreto reforma el párrafo tercero del artículo 27, sustituyendo la propiedad agrícola por la propiedad rural, dicha sustitución se presenta subrayada en el siguiente párrafo.

“..... respetando siempre la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

(Diario Oficial de la Federación, 1992, p. 2)

El texto vigente, establece:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los

elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 28)

El texto subrayado y en cursivas son las modificaciones realizadas por el Lic. Carlos Salinas de Gortari al texto original, que corresponde al gobierno del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado.

El 3 de febrero de 1983, se reformaron las fracciones XIX y XX por el Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, quedando como sigue:

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá de las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos” (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 4) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 33)

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.” (Diario Oficial de la Federación, 1983, pp. 4 -5) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 34)

Artículo 28

Con la reforma del 3 de febrero de 1983 realizada por el Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, se establece:

“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se le dará a las prohibiciones

a título de protección a la industria” (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 5).
(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 34)

En virtud de lo anterior, señala que se castigará severamente, y las autoridades perseguirán, la concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, debido a que esto evita la competencia entre los productores y distribuidores, y de forma indirecta obliga a los consumidores a pagar precios exagerados. Se busca eliminar toda acción que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 34) Para evitar que el consumidor se vea afectado por el alza de los precios o el acaparamiento de los productos la ley lo protegerá y propiciará que se organice para el cuidado de sus intereses.

Los apartados anteriores, se refieren a la rectoría del Estado en la conducción de la economía nacional a establecer las reglas para fomentar la competencia y su participación en el mercado.

El artículo señala que “no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas como son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 34) debido a que corresponde a la rectoría del Estado, a proteger la seguridad y la soberanía de la Nación.

Sin embargo, dentro de la economía mixta e impulsando la competitividad, “el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la

Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 35)

Los apartados anteriores, se refieren a la reglamentación por parte del Estado de la economía mixta al permitir la participación de capital privado o empresas particulares en actividades consideradas de interés nacional, cuya realización corresponde al gobierno federal.

Artículo 73

Corresponde a las facultades del Congreso.

La reforma del 3 de febrero de 1983 efectuada por el Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, adicionando las fracciones para expedir leyes:

XXIX D) Sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional. Esta última parte se adicionó en 2006 por la información que proporciona el INEGI.

XXIX E) Programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios

XXIX F) Promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 6) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 69)

XXIX Q) Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares. Este apartado se adicionó el 9 de agosto de 2012.

Son la base para instrumentar las modificaciones a los artículos 25 y 26 en materia de Planeación democrática y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que dieron pauta a la Ley de Planeación.

Artículo 115

Corresponde al Título Quinto “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México Se reformó y adicionó el 03 de febrero de 1983 por el Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, para quedar como sigue:

“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:” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 110)

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo 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 electos 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 si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

D) Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros. . (Diario Oficial de la Federación, 1983, p. 6)

Actualmente, señala

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre,

En el Apartado I. determina que “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.” El poder político del gobierno municipal lo ejercerá el

Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

En el Apartado II. establece que los municipios poseen personalidad jurídica y que manejarán su patrimonio conforme a la ley, por lo que tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y de gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción. Organizarán la administración pública municipal, regularan los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia para asegurar participación ciudadana y vecinal.

(...)

El Apartado V. hace referencia a las facultades de los municipios, de acuerdo a los términos establecidos en las leyes federales y Estatales, destacando las siguientes:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos de construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, pp. 109 - 112)

Este apartado faculta al Ejecutivo Municipal para determinar el desarrollo urbano del municipio desde la elaboración de los planes, determinación del uso de suelo, administración de zonas de reserva ecológica, reserva territorial y transporte público.

2.2.2 Ley de Planeación

Esta ley tiene su fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se determinan los objetivos de la Planeación, y se establece que esta será democrática y deliberativa. Se promulgó durante la administración de Miguel De la Madrid Hurtado el 5 de enero de 1983, para facultar al Ejecutivo Federal de planear, organizar y ejecutar el Sistema de Planeación.

La Ley de Planeación en su primer capítulo, presenta las normas y principios de la Planeación Nacional del Desarrollo por ser la base de las actividades de la administración Pública Federal.

Dentro de sus principios sobresale “la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno” (Ley de Planeación, 2018, p. 2)

Define por Planeación Nacional de Desarrollo a la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito transformar la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Por lo que es responsabilidad del Ejecutivo Federal el conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. (Ley de Planeación, 2018, p. 2)

El Capítulo Segundo establece las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática con la finalidad de promover y garantizar la participación democrática en la elaboración del Plan de Desarrollo y los Programas de

Planeación de los diversos grupos sociales del país, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades. (Ley de Planeación, 2018, p. 1)

Impulsa la participación activa de la población en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno para preservar y perfeccionar el régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución Política establece para la consolidación de la democracia como sistema de vida con base en el mejoramiento económico, social y cultural de la población. Se considera que la población participa de manera activa porque acude a las convocatorias que el gobierno realiza ya sea en línea o a través de encuestas y la entrega de propuesta de forma física.

Se determina el desarrollo de las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que se sujetarán las actividades en cuanto a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas.

El tercer capítulo corresponde a la participación y consulta de los diversos grupos sociales, como las organizaciones representativas de los obreros, los campesinos, los pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, de profesionales y de investigación de los organismos públicos y privados con el propósito de que la población exprese sus opiniones en la elaboración, actualización y ejecución del Plan de Desarrollo y los programas relacionados.

Las agrupaciones sociales participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular a los que también son convocados los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; excluye la participación de los ciudadanos independientes.

De acuerdo con la Ley de Planeación, las comunidades indígenas deberán ser consultadas para participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades. Sin embargo, en la práctica esto no ocurre, como es el caso de las comunidades indígenas de Chiapas, que son obligados a vender sus tierras y en ocasiones las pierden, ante el voraz crecimiento de la mancha urbana.

En congruencia con el modelo económico neoliberal, la Ley de Planeación en su artículo 21 Bis dispone que el Plan Nacional de Desarrollo considerará una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, de impulsar como elementos permanentes del

desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad y, la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales. (Ley de Planeación, 2018, p. 8). Para tal efecto, el Ejecutivo incluirá, como parte del Plan consideraciones de largo plazo, con un horizonte de hasta veinte años, respecto de la política nacional de fomento económico.

El cuarto capítulo corresponde a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales. Para la ejecución de éstos se elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural que les correspondan.

El Capítulo Quinto se refiere a que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios. (Ley de Planeación, 2018, p. 9)

El Capítulo Sexto establece que el Ejecutivo Federal, ya sea en su carácter de Presidente de la República Mexicana, o a través de las dependencias y las entidades paraestatales concertará mediante convenios las acciones previstas en el Plan y los Programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

El Séptimo Capítulo determina las responsabilidades de los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación, a quienes se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

El Ejecutivo Federal, a través de los convenios de coordinación que suscriba con los Gobiernos de las Entidades Federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven. (Ley de Planeación, 2018, p. 11)

2.2.3 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano

Durante la administración del Lic. Peña Nieto, se modificó el artículo 3 de la Ley de Planeación, la cual establece que la planeación nacional de desarrollo consiste en la ordenación racional y sistemática de las acciones que realiza el Presidente de la República Mexicana con base en sus atribuciones “en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y del aprovechamiento racional de los recursos naturales, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano para la transformación de México” (Ley de Planeación, 2018, p. 2) de acuerdo con los principios y objetivos que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que el 28 de noviembre de 2016 se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que en el artículo 1º establece que tiene por objeto:

- I. Fijar las normas para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, respetando los derechos humanos;
- II. Concurrencia de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;
- III. Fijar los criterios para que la participación de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales sea dentro de sus respectivas competencias, de tal forma que exista una congruencia en la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, Consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;
- IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población; y
- V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a la información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y

evaluación de la política pública en la materia. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, pp. 1 - 2)

En el artículo 4º establece los 10 principios de política pública que se utilizarán en la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, los centros de población y ordenamiento territorial, se presenta un resumen en la Tabla No. 2.1 Principios.

| Principios | Descripción |
|---|---|
| I. Derecho a la Ciudad | Consiste en garantizar a todos los habitantes acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos. |
| II. Equidad e inclusión | Asegura el derecho de igualdad de los habitantes y promueve que decidan entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamiento y actividades económicas de acuerdo con sus preferencias, necesidades y capacidades. |
| III. Derecho a la propiedad urbana | Reconoce los derechos de propiedad inmobiliaria de todos los habitantes y que asuman responsabilidades con el Estado y con la sociedad |
| IV. Coherencia y racionalidad | Promueve el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de forma equilibrada, armónica, racional y congruente con los planes y políticas nacionales; eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos |
| V. Participación democrática y transparencia | Todos los habitantes tienen derecho a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio, garantizando la transparencia y el acceso a la información. |
| VI. Productividad y eficiencia | Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica. |
| VII. Protección y progresividad del espacio público | Generar condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos para una vida sana, convivencia, recreación y seguridad ciudadana. |

| | |
|---|--|
| VIII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos | Impulsar todas las medidas de prevención, mitigación, adaptación y resiliencia para proteger a las personas y su patrimonio de riesgos naturales y antropogénicos. |
| IX. Sustentabilidad ambiental | Enfatiza el uso racional del agua, los recursos naturales renovables y no renovables para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones |
| X. Accesibilidad universal y movilidad | Favorece la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado. |

Tabla No. 2.1 Principios de Política Pública:

Fuente: (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, pp. 5 - 6)

En el Título Segundo la Ley presenta las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, las cuales serán ejercidas de acuerdo con la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la siguiente Tabla No. 2.2 se presentan las atribuciones que le corresponden a los niveles federal, estatal y municipal en los aspectos relacionados con el tema de la investigación.

| Federal | Estatal | Municipal |
|--|--|---|
| Corresponden a la Secretaría (Desarrollo Agrario, Territorial y Urbana), las siguientes atribuciones: | I. Legislar en materia de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial | I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo; |
| I. Formular y conducir la Política Nacional; | II. Establece las normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; | II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios y zonas de alto riesgo; |
| II. Proyecto de Estrategia Nacional; | IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la Estrategia Nacional | IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la Conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población; |
| | V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y evaluar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad; | XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano; |
| IX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el Desarrollo Regional, urbano y rural con la participación de los sectores social y privado. | | |

| | | |
|--|---|--|
| <p>X. Formular y ejecutar el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.</p> | <p>XII. Emitir o modificar la legislación para contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Metropolitano; recuperación de las inversiones públicas; incremento del valor de la propiedad inmobiliaria por la consolidación y el crecimiento urbano.</p> | |
| <p>XII. Proponer a las entidades federativas y los Municipios la creación de Institutos de Planeación, Observatorios Ciudadanos, Consejos Participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas;</p> | | |
| <p>XIII. Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, mediante convenios y acuerdos;</p> | | |
| <p>XXII. Fomentar el desarrollo de Estudios e investigaciones, capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial desarrollo urbano y desarrollo metropolitano;</p> <p>XXIII. Promover en coordinación con la Secretaría de Gobernación la elaboración de instrumentos para identificar zonas de alto riesgo ante fenómenos naturales como antropogénicos;</p> | <p>XXI. Aplicar y promover políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial, desarrollo urbano, regional y Metropolitano; recuperación del incremento del valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano</p> | <p>XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;</p> <p>XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales;</p> |
| <p>XXVII. Aprobar con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y sus modificaciones;</p> | | |
| <p>XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones de la materia;</p> | <p>XXV. Establecer leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias, o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en los cuales se debe de prever formalidades y requisitos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, sanciones. Garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad.</p> | |

Tabla No. 2.2 Atribuciones de los Niveles Federal, Estatal y Municipal

Fuente: (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, pp. 7 - 14)

2.2.3.1 Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Es una instancia de carácter consultivo, presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales. Para dar cumplimiento a sus objetivos esta integrado por cuarenta y seis miembros que representan a los sectores público, social y privado, su selección es plural y atiende los principios de equidad y género, garantizando la participación plural y el fomento de la participación ciudadana.

Sus integrantes son:

- I. Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- II. Secretario Técnico, designado por el Presidente del Consejo;
- III. Los titulares de las siguientes Secretarías, Organismos Descentralizados y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal:
 - a. Comisión Nacional de Vivienda
 - b. Instituto Nacional del Suelo Sustentable
 - c. Registro Agrario Nacional
 - d. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
 - e. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 - f. Secretaría de Economía
 - g. Secretaría de Energía
 - h. Secretaría de Gobernación
 - i. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - j. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
 - k. Secretaría de Turismo⁵
- IV. Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- V. Dos representantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

⁵ Se modificaron los lineamientos de integración y funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano con la finalidad de fortalecer sus labores incluyendo a los Titulares de la Secretaría de Turismo, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Nacional de las Mujeres y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.” 1 junio 2018 (Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2018)

- VI. Dos representantes del Senado de la República;
- VII. Cuatro representantes de los gobiernos de las entidades federativas;
- VIII. Cuatro representantes de gobiernos municipales;
- IX. Cuatro representantes pertenecientes a instituciones académicas;
- X. Cuatro representantes de organismos gremiales;
- XI. Cuatro representantes de organismos del sector privado;
- XII. Cinco representantes de organismos de la sociedad civil;
- XIII. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- XIV. Instituto Nacional de las Mujeres
- XV. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

De las diversas facultades del Consejo, las relacionadas con el ámbito urbano y la participación ciudadana son las siguientes:

- a) Analizar la estrategia nacional de ordenamiento territorial que someta a su consideración la SEDATU para formular propuestas, modificaciones y adiciones que se consideren necesarias;
- b) Conocer las políticas públicas, programas y acciones que le presente la SEDATU en materia de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para opinar al respecto y proponer cambios pertinentes;
- c) Impulsar la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos de participación y otras estructuras institucionales y ciudadanas;
- d) Emitir una opinión respecto a los presupuestos destinados a programas y acciones urbanísticas de las dependencias, entidades y organismos nacionales, estatales y municipales;
- e) Proponer criterios de planeación y ejecución de las políticas y programas de Desarrollo Urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales, como conurbaciones, metrópolis y megalópolis; (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, pp. 14 - 16)

El Primer Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se instaló el 26 de abril de 2017, desde su creación ha sesionado en cuatro ocasiones, la más reciente tuvo lugar el 13 de noviembre de 2018 en el Salón Morelos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el acto estuvo presidido por la Secretaria Rosario Robles, titular de la SEDATU, los miembros que integran el Consejo y el representante del Equipo de Transición del Nuevo Gobierno Mtro. Román Meyer. Se presentaron los siguientes avances:

- Proceso de reconstrucción de viviendas en los estados afectados por los sismos de 2017, por parte de la SEDATU;
- Código Nacional de construcción y reglamentos de construcción para la prevención de riesgos, presentado por el Gobierno de Nuevo León;
- Actualización de los Criterios para la Delimitación de las Zonas Metropolitanas, a cargo de la SEDATU;
- Trabajos para conformar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, como parte de un convenio firmado entre la UNAM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- Resultados de las Secciones Catastral y de Planeación y Gestión Territorial del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales de 2017, por parte del INEGI. (Comunicado, 2018, p. 1).

2.2.3.2 Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano

De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, tanto los consejos estatales y municipales, como las comisiones conurbadas y metropolitanas, son órganos auxiliares de participación ciudadana y deben integrarse de forma plural, para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, establecido en el art. 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la integración de los Consejos estatales y municipales, sus respectivos reglamentos determinarán el número de miembros con perspectiva de género, para garantizar que

cumplen con el sistema de planeación democrática y estarán integrados por representantes de los sectores gubernamental, social y privado, como “colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano” (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 16). Es importante señalar, que los miembros de los Consejos actúan a título honorífico.

Las funciones de los Consejos, de acuerdo a su ámbito territorial son las siguientes:

- a) Emitir opiniones y formular propuestas respecto a la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial, la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano y la planeación regional que elabore la autoridad federal o la entidad federativa, cuando en éstos se afecte al territorio de sus municipios;
- b) Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano;
- c) Proponer a las autoridades de los tres órdenes de gobierno las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- d) Evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- e) Proponer a las autoridades competentes la realización de estudios e investigaciones en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- f) Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten;
- g) Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano.

2.2.3.3 Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se sustenta en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, presentando un enfoque sistémico que abarca los tres niveles de gobierno, a los sectores público, privado y social dentro de un contexto de planeación nacional, regional, estatal, metropolitano, conurbado y municipal. En virtud de lo anterior, el sistema de planeación territorial esta integrado por:

- **Sistema General de Planeación Territorial**

La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población se realizará con base en una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y los planes estatales y municipales; por lo que la planeación “estará a cargo de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que le determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 18)

- **Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial**

Plantea el desarrollo de México en el mediano y largo plazo, estableciendo como marco básico de referencia y congruencia al Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales en materia de ordenamiento territorial de los Asentamientos Humanos.

La Estrategia deberá cumplir con los siguientes aspectos:

- I. Identificar los sistemas urbano – rurales y la regionalización que estructura funcionalmente al país para delimitar y caracterizar las zonas metropolitanas estratégicas con la finalidad de impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales.

- II. Determinar medidas para el desarrollo sustentable de las regiones, de acuerdo con sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio de éstas con los Asentamientos Humanos;
- III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país; y
- IV. Establecer los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 19)

En la Figura No. 2.1 se presenta el Proceso de Formulación de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) consta de tres fases, que a continuación se presentan.

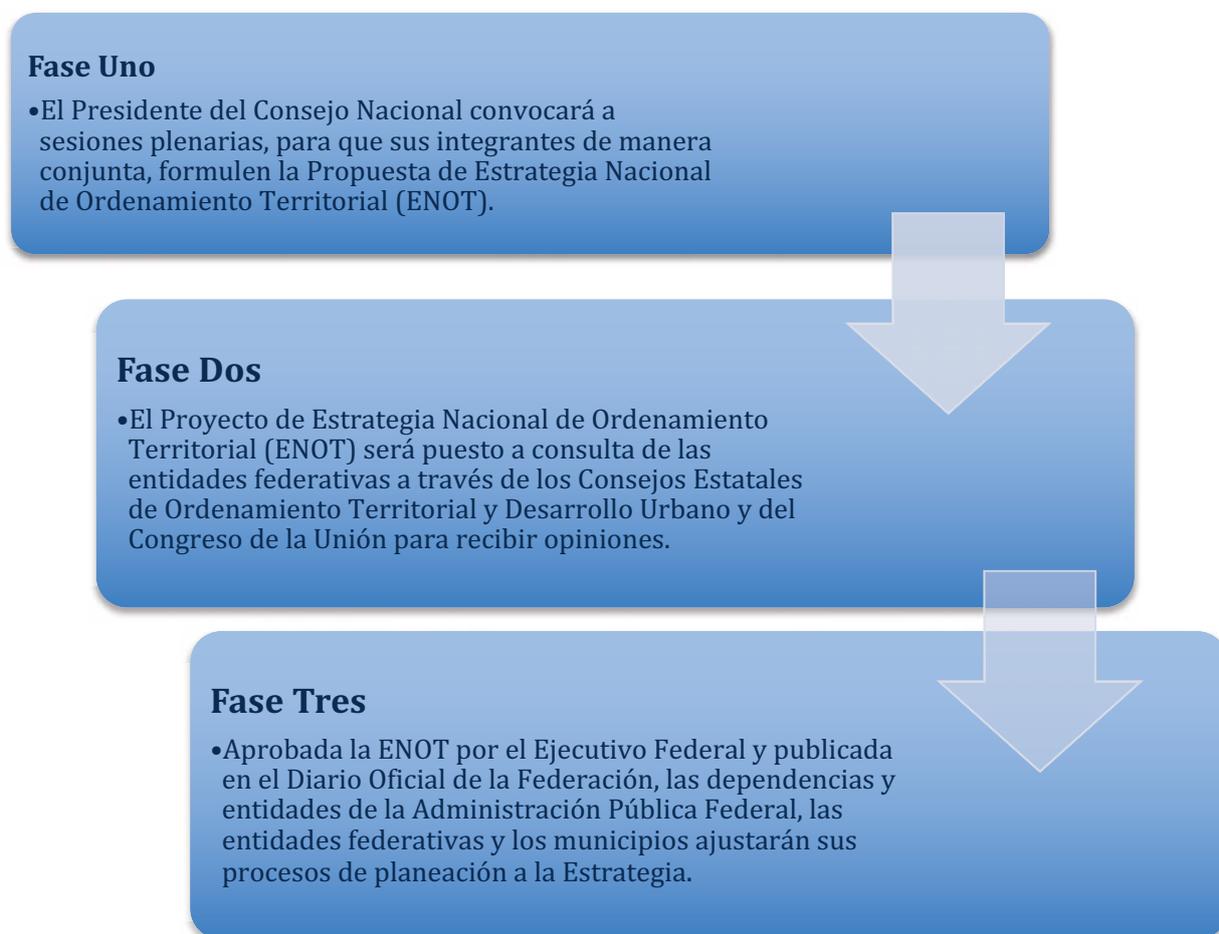


Figura No. 2.1 Proceso de Formulación de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT)
Fuente: (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 19)

La estrategia nacional de ordenamiento territorial “tendrá una visión con un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, podrá ser revisada y en su caso actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país”. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 19)

- **Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Estará sujeto al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT); debe contener:

- a) Diagnóstico de la situación del ordenamiento territorial y de los Asentamientos Humanos de México, incluyendo el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;
- b) Políticas, objetivos, prioridades y lineamientos estratégicos para el Desarrollo Urbano y Metropolitano;
- c) Políticas y estrategias para el ordenamiento territorial de los Sistemas Urbano – Rurales, Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de los Centros de Población;
- d) Orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, actividades productivas y del equilibrio entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales;
- e) Políticas generales para el ordenamiento territorial, de las zonas metropolitanas y conurbadas, de los Asentamientos Humanos y Centros de Población;
- f) Lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el Desarrollo Urbano de México;

El Programa será aprobado cada seis años por el titular del Ejecutivo Federal con la opinión del Consejo Nacional y se someterá a un proceso permanente de control y evaluación. Motivo por el cual la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano promoverá la participación social en la elaboración, actualización y ejecución del Programa Nacional en cumplimiento con lo dispuesto por la Ley de Planeación y “con la intervención de los órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural previstos por la

ley en su artículo 19". (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 20)

- **Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Los programas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, estatales o municipales su aprobación, ejecución, control, evaluación y modificación corresponderá a la entidad federativa o al municipio, con base en la legislación del estado y las normas oficiales mexicanas que le correspondan. Las autoridades estatales y municipales están obligadas a facilitar que la población las consulte en forma física en sus instalaciones o electrónica, a través de sus sitios web; esto último en atención a la ley de transparencia.

En la Tabla No. 2.3 se presentan los lineamientos considerar y contener el la formulación de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial.

| | | |
|---|------------------|---|
| Programas Estatales de Ordenamiento Territorial | Deben considerar | <ul style="list-style-type: none"> • Congruencia con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; • Análisis y congruencia con el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial; con los Programas de Ordenamiento Ecológico; de Prevención de Riesgos y Programas Sectoriales que tengan impacto estatal; • Leyes, reglamentos, normas, planes relacionados. |
| | Contener | <ul style="list-style-type: none"> • A partir de la confrontación entre la situación presente y lo deseado, determinar las tendencias, objetivos y la forma en que se realizará el diagnóstico de las tendencias; • Estrategias a mediano y largo plazo para su implementación; • Determinar acciones y proyectos estratégicos para su implementación; • Determinar metas, mecanismos y periodos de evaluación; • Establecer los instrumentos para el cumplimiento y ejecución; • Congruencia con el Atlas Nacional de Riesgos. |

Participación de los sectores social y privado en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia, con base en la legislación estatal.

Tabla No. 2.3 Lineamientos del Programa Estatal de Desarrollo Urbano
Fuente: (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 21)

A continuación, en la Figura No. 2.2 se presenta el Proceso de Aprobación y Modificación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Estatales o Municipales.

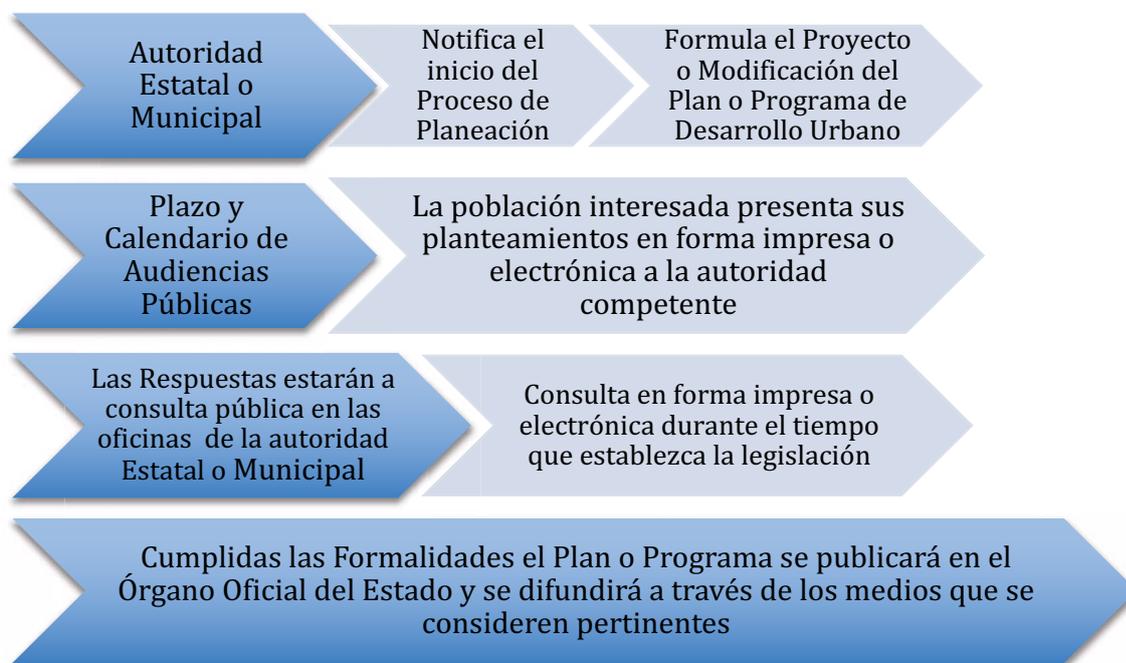


Figura No. 2.2 Proceso de Aprobación y Modificación de Planes o Programas de Desarrollo Urbano
Fuente: (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, pp. 21 - 22)

- **Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas**

En el caso de que uno o más centros urbanos se localicen en territorios municipales o demarcaciones territoriales, de dos o más entidades federativas y formen una continuidad física y demográfica, su desarrollo urbano será competencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios o las demarcaciones territoriales; de acuerdo con su ámbito de autoridad planearán y regularán de manera conjunta y con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en virtud de que constituyen una Zona Metropolitana o Conurbada Interestatal.

En las Zonas Metropolitanas “se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa, de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de

coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado”. Artículo 32 de la (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 22) Esta Comisión será la responsable de formular y aprobar el Programa de ordenación territorial de la Zona Metropolitana, y de gestionar y evaluar que dicho programa se cumpla.

- **Gobernanza Metropolitana**

La gestión de las zonas metropolitanas se realizará a través de:

a) **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**

- Integrada por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la zona, que participarán en el ámbito de su competencia;
- Sus atribuciones consisten en coordinar la formulación y aprobación de los Programas Metropolitanos, incluida la gestión, evaluación y cumplimiento.
- Contar con subcomisiones o consejos integrados por representantes de los tres niveles de gobierno.
- Sesionarán por lo menos trimestralmente
- Los lineamientos jurídicos para su integración y funcionamientos, y su reglamento interior estarán sujetos a la (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 24)

b) **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano**

- Se encargará de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las fases de formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas;
- Estará integrado con perspectiva de género por representantes de los tres niveles de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, éstos últimos deberán ser la mayoría de los miembros del consejo.
- El Presidente del Consejo será electo por sus integrantes.

- Sesionará por lo menos trimestralmente
- Los lineamientos jurídicos para su integración y funcionamientos, y su reglamento interior estarán sujetos a la (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 24)

c) Mecanismos de carácter técnico de las entidades federativas o de los municipios, sesionarán de forma permanente.

- **Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano**

Dispondrán las acciones específicas “necesarias para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población y establecerán la Zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de Desarrollo Urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la Zonificación aplicable se contendrán en el Programa” artículo 40 de la (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 25)

Después de aprobar el Programa o Plan de Desarrollo Urbano, previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, el Ayuntamiento consultará con la autoridad competente de la entidad federativa que le corresponda, “sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la misión de respuesta opera la afirmativa ficta”. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 26).

De igual forma, los planes y programas de desarrollo deberán considerar:

- Los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los Asentamientos Humanos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y las Normas Oficiales Mexicanas en materia ecológica;
- Las autorizaciones de Manifestación de Impacto Ambiental otorgadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), las

entidades federativas o los municipios deben considerar la legislación y los planes y programas de Desarrollo Urbano;

- Considerar las Normas Oficiales Mexicanas emitidas en materia de Resiliencia previstos en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en los Atlas de Riesgo;
- Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura otorgadas por la SEDATU, entidades federativas y los municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en caso de ser necesario, definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 26)

2.2.3.4 Instrumentos de Participación Democrática y Transparencia

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano en el Título Décimo Primero establece los instrumentos para fomentar la participación de los ciudadanos y asegurar la transparencia.

- **Participación Ciudadana y Social**

Es competencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales fomentar que la ciudadanía participe en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y en la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano. Estableciendo como prioridad las siguientes:

- a) Formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano;
- b) Supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;
- c) Financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

- d) Ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas;
- e) Protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población;
- f) Preservación del ambiente en los Centros de Población;
- g) Prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población; y
- h) Participación en los procesos de los Observatorios ciudadanos. Artículo 93 de (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 43)

- **Información Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas**

En el marco de la transparencia y acceso a la información pública, la Ley de General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece que es un derecho de las personas “obtener información gratuita, oportuna, veraz, pertinente, completa y en formatos abiertos de las disposiciones de planeación urbana y Zonificación que regulan el aprovechamiento de predios en sus propiedades, barrios y colonias” Artículo 94 de (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 44).

Para dar cumplimiento a este derecho, es obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno informar con oportunidad y veracidad, a través de medios impresos y electrónicos de los planes o programas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, que se encuentran aprobados, validados y registrados. Esta obligación es extensiva a “los datos relativos a las autorizaciones, inversiones y proyectos en la materia, resguardando en su caso los datos personales protegidos por las leyes correspondientes”. Artículo 94 de (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 44). Además las autoridades de Planeación “generarán políticas o programas para brindar información y en medios físicos y remotos en aquellos polígonos en los que se otorguen autorizaciones, permisos y licencias urbanísticas. Deberán privilegiar la oportunidad de la información y el impacto esperado de dichas autorizaciones, permisos y licencias”. Artículo 95 de (Ley General de Asentamientos

Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 44), la autoridad debe reconocer y respetar las formas de organización de la sociedad.

- **Sistema de Información Territorial y Urbano**

En el artículo 97 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se establece la creación del sistema de información territorial y urbano, cuyo objeto consiste en “actualizar y difundir la información e indicadores sobre el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano, estará disponible para su consulta en medios electrónicos y se complementará con la información de otros registros e inventarios sobre el territorio.” (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 44)

Este sistema es parte de la Plataforma Nacional de Información a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) “deberá permitir el intercambio e interoperabilidad de la información e indicadores que produzcan las autoridades de los tres órdenes de gobierno e instancias de gobernanza metropolitana, relacionada con los planes y programas federales, estatales y municipales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, así como lo relativo a las zonas metropolitanas, incluyendo las acciones, obras e inversiones en el territorio” (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 45)

Para dar cumplimiento al ordenamiento de la Ley, el 27 de abril de 2017 la SEDATU creó la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral acorde a la Estrategia Digital Nacional y la Política Nacional de Datos Abiertos. (Comunicado, gob.mx, 2017, p. 1). En la Figura No. 2.3 se presenta el acceso.



Figura No. 2.3 Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral
Fuente: <http://www.ide-sedatu.mx/> fecha de consulta 15 diciembre 2018

- **Observatorios Ciudadanos**

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano determina que es competencia de los gobiernos en el ámbito federal, estatal, municipal y demarcaciones territoriales promover la creación y funcionamiento de Observatorios Urbanos, con la “participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública” Artículo 99 de la (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 45)

- **De la Denuncia Ciudadana y las Sanciones**

Es una prerrogativa de las entidades federativas, dentro de su ámbito jurisdiccional, promover mecanismos de contraloría o de vigilancia de la sociedad, para verificar el cumplimiento y aplicación de las normas oficiales mexicanas, de los planes y programas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano.

Con base en lo anterior, el artículo 105 puntualiza que “toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de la ley, las normas oficiales mexicanas, de los planes y programas de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y metropolitano. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda”. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, pp. 47 - 48)

Cualquier persona está facultada para presentar una denuncia, ya sea por escrito o de forma electrónica, cumpliendo con los siguientes elementos:

- Nombre o razón social, domicilio, teléfono (si lo tiene) del denunciante o representante legal;
- Actos, hechos u omisiones denunciados;

- Datos que permitan identificar al presunto infractor y,
- Pruebas que ofrezca el denunciante.

Respecto al régimen sancionatorio y de nulidades, el artículo 109 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, determina que la violación de ésta ley, de leyes estatales o de los planes o programas de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por parte de cualquier servidor público darán lugar a responsabilidades y sanciones.

Los convenios, contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios, que contravengan la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, las leyes estatales o los planes o programas de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, no surtirán efecto. Artículo 110 de la (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 48).

En el artículo 112 se refiere a que “los notarios y demás fedatarios públicos con facultades para ello, podrán autorizar definitivamente el instrumento público correspondiente a actos, convenios o contratos relacionados con la propiedad, posesión o derechos reales, en regímenes de derecho privado, público o social, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación o con la utilización o disposición de áreas o predios, de conformidad con lo previsto por la ley, la legislación estatal de desarrollo urbano y otras disposiciones aplicables”. ... En las escrituras se incluye una “cláusula especial en la que se hace constar, las obligaciones de respetar los planes o programas a que se refiere la ley, en especial el uso o destino del predio objeto de tales actos, y el respeto a la definición de Área Urbanizable” (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 49).

Tampoco surtirán efecto los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de Desarrollo Urbano y no podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los Registros Públicos de la Propiedad o en los Catastros, si no se ajustan a lo dispuesto en la legislación de Desarrollo Urbano y en los planes

o programas. Artículo 113 de la (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 49). La nulidad será declarada por la autoridad competente. Art 111 de la (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 49).

2.2.4 Ley Federal de Consulta Popular

El 9 de agosto de 2012, siendo Presidente de la República Felipe Calderón reformó el párrafo primero y la sección II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorporando el derecho de los ciudadanos a votar en la Consulta Popular sobre temas de relevancia popular, (Calderon Hinojosa, Decreto de Reforma y Adición de disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, 2012) por lo que en 2014 se expide la Ley Federal de Consulta Popular.

Esta Ley, regula el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promueve la participación ciudadana en las consultas populares. La aplicación de las normas de esta ley corresponden al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sus ámbitos de competencia.

En su artículo 4 define a la Consulta Popular como “el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido para expresar su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional, y en el caso de los ciudadanos que residan en el extranjero, sólo podrán ejercer su derecho a voto cuando la consulta coincida con la elección de Presidente de la República. (Ley Federal de Consulta Popular, 2014, p. 1).

Son considerados objeto de consulta popular “los temas de trascendencia nacional,” es decir, aquellos que repercuten en la mayor parte del territorio nacional e impactan de manera significativa en la población. Estos temas serán evaluados por la mayoría de los legisladores presentes en las Cámaras de Diputados y de Senadores. En el caso de la “consulta propuesta por los ciudadanos”, los temas serán dictaminados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La ley establece que no podrán ser objeto de consulta popular: la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política; los principios consagrados en el

art. 40 de la Constitución que hacen referencia a que México es una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y; la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Con estas restricciones limita que los ciudadanos lleven a consulta popular temas que son de “trascendencia nacional” como es el caso de la materia electoral.

También determina quienes podrán solicitar una consulta popular y bajo qué términos o condiciones. De forma que pueden solicitar una consulta “El Presidente de la República; el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso o; los ciudadanos en un número equivalente, al menos al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores”. La petición de consulta popular, se podrá presentar ante las Cámaras de Diputados o Senadores, según el caso; a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo a que se realice la jornada electoral federal.

La solicitud de petición de Consulta Popular que realice el Presidente de la República podrá ser presentada en cualquiera de las Cámaras del Congreso”. Si la petición es formulada por legisladores federales, se presentarán en la Cámara del Congreso a la que pertenezcan los promoventes. La solicitud que provenga de los ciudadanos se presentará ante el Presidente de la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras.

La pregunta que se proponga para la Consulta Popular deberá “ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo y deberá estar relacionada con el tema de consulta. Solo se formulará una pregunta en la petición de Consulta”. (Ley Federal de Consulta Popular, 2014)

El derecho que otorga esta ley al ciudadano es muy limitado, el proceso inicia con realizar una pregunta que sea de interés nacional, sin incluir los temas que no están autorizados, entregar en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados o de Senadores la pregunta junto con las firmas de al menos el dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, esto será determinado por el Instituto Nacional de Electores (INE). La pregunta será evaluada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien dictaminará si es de interés nacional. Finalmente, la consulta solo se podrá realizar en fecha de elecciones.

2.3 Marco Administrativo Federal

En este apartado se describe el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo de la actual administración para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática

En la administración de Miguel De la Madrid, el 29 de diciembre de 1982, se constituyó el Sistema Nacional de Planeación Democrática con la finalidad de ordenar las actividades del sector público, coordinar a los responsables de la toma de decisiones y concertar acciones con los sectores social y privado para alcanzar los objetivos nacionales. En el capítulo segundo de la Ley de Planeación se establecen sus normas de organización, de funcionamiento y el proceso de planeación.

Para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), se crearon diversos mecanismos de participación y se abrieron espacios para que los grupos sociales intervinieran en los asuntos públicos. Creándose así los Foros de Consulta Popular, los cuales se organizaron para la elaboración del “Plan Nacional 1983 – 1988 y los programas de mediano plazo, tanto nacional como estatal. En estos foros se recibieron las aportaciones, propuestas y demandas de la población que permitieron la formulación del Plan.” (Montemayor, 1983, p. 21)

El Sistema Nacional de Planeación Democrática vincula a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como a los organismos e integrantes de los sectores social y privado.

- **Estructura Básica del Sistema Nacional de Planeación Democrática**

Consiste en la red que constituyen las dependencias y entidades de los gobiernos en los niveles federal, estatal y municipal y las instituciones y organismos de los sectores social y privado.

Las actividades de las dependencias federales se ordenan en tres niveles: global, sectorial e institucional.

a. Global

Son las actividades que corresponden a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluye las acciones regionales y aquellas que no se limitan al ámbito de un solo sector o entidad.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática de 1983 – 1988 la dependencia encargada de la integración y coordinación de las actividades de planeación fue la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo titular era Carlos Salinas de Gortari. Y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de quien era su titular Jesús Silva Herzog, se ocupó de realizar actividades de carácter global relacionadas con los aspectos financieros, fiscales y crediticios. Con esto se garantizaba la compatibilidad de las actividades que desempeñaban ambas dependencias. (Montemayor, 1983, p. 23)

A partir de 2003, la Ley de Planeación establece como atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Coordinar las actividades del Plan Nacional de Desarrollo (PND);
- Elaborar el PND tomando en consideración las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados, los planteamientos que formulen los grupos sociales y los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género;
- Coordinar la planeación regional con la participación de los gobiernos estatales y municipales; consultar a los grupos sociales y a los pueblos indígenas e incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República. (Ley de Planeación, 2018, p. 5)

En el 2011, en la Ley de Planeación se incorporan las siguientes atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Cuidar que el contenido del Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido
- Coordinar las actividades de investigación y capacitación para la planeación que realicen las dependencias de la Administración Pública Federal.

- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales.
- Verificar periódicamente, la relación entre los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, verificar los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales, para adoptar medidas en caso de encontrar desviaciones.
- Promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en mujeres y hombres. (Ley de Planeación, 2018, pp. 4 - 5)

Desde la Ley de Planeación de 1983 le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.
- Verificar que en las operaciones que se haga uso del crédito bancario se prevea el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.
- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal en el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

En el 2003 se adicionaron a la Ley de Planeación las siguientes actividades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en lo referente a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales. (Ley de Planeación, 2018, p. 5)

b. Sectorial

El titular de cada dependencia es el responsable de la planeación, para cumplir con esta actividad se apoya en su Unidad de Planeación, la cual tiene atribuciones para integrar

programas, presupuestos y otros instrumentos de política a corto y mediano plazos. Tomar en consideración las propuestas de los grupos sociales interesados, a los gobiernos de los Estados y la relación con programas sectoriales, regionales o especiales.

De acuerdo con la Ley de Planeación a las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

- Intervenir de acuerdo con las actividades de su competencia, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, teniendo presente siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades.
- Coordinar el desempeño de sus actividades conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública y lo que determine el Presidente de la República.
- Elaborar programas sectoriales, considerando las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, incluidas las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados.
- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales que determine el Presidente de la República.
- Elaborar programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales
- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa y su congruencia con los planes y programas de los gobiernos de los Estados.
- Vigilar que las entidades del sector que coordinan desarrollen sus actividades de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y el programa sectorial correspondiente.
- Vigilar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinan. Y adoptar medidas necesarias para corregir desviaciones detectadas o realizar reformas en los programas sectoriales.

(Ley de Planeación, 2018, pp. 5 - 6)

La ley de Planeación establece que la Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas. (Ley de Planeación, 2018, p. 6)

c. Institucional

Lo integran las entidades paraestatales de la administración pública como: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos, fideicomisos y las actividades productivas o de servicios del sector administrativo.

Por lo que la Ley de Planeación establece que las entidades paraestatales deberán:

- Participar en la elaboración de los programas sectoriales presentando propuestas relacionadas con sus funciones, teniendo presente las variables ambientales, económicas, sociales y culturales.
- Cuando lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo las previsiones del programa sectorial correspondiente observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales.
- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales e institucionales.
- Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los Estados, a través de la dependencia coordinadora del sector de acuerdo a los lineamientos que ésta señale.
- Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial correspondiente.
- Verificar periódicamente la relación que guardan sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional. (Ley de Planeación, 2018, p. 6)

Es requisito indispensable que estas actividades se encuentren articuladas con la planeación global para contar con una clara definición de las prioridades nacionales y sectoriales.

La administración pública estatal y municipal participa en las tareas de planeación con base en los términos de los convenios únicos de desarrollo. Las actividades desarrolladas se articulan a través de los sistemas de planeación nacional y estatal.

La participación social se realiza de acuerdo con las características y necesidades de la etapa del proceso de planeación. “Así, para la formulación de planes y programas, los foros

de consulta popular serán los medios de captación de las demandas y requerimientos de la ciudadanía. Para la ejecución de lo planeado se constituirán comités de concertación, en los que se definirán las acciones a realizar entre el sector público y los grupos sociales, mediante convenios, contratos o acuerdos y finalmente, para la evaluación, en los propios foros de consulta popular se analizarán los resultados de la ejecución de los planes y programas elaborados”. (Montemayor, 1983, p. 23)

- **Proceso de Planeación del Sistema Nacional de Planeación Democrática**

Es el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permitirán la Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación de Plan Nacional de Desarrollo y los productos derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como se presenta en la Figura 2.4 Proceso de Planeación. Con esto se busca vincular el mediano y el corto plazo, a través de la evaluación programada de las actividades con la finalidad de corregir las desviaciones en la ejecución de lo planeado y revisar las propuestas de mediano plazo, por si cambian las condiciones bajo las cuales se elaboraron originalmente.

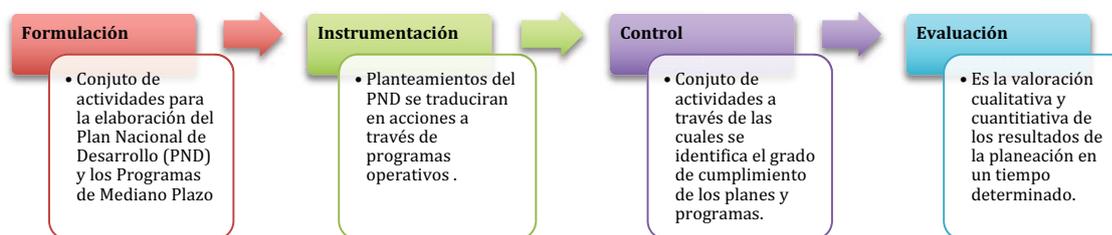


Figura 2.4 Proceso de Planeación del SNP

Fuente: Elaborado con base en Rogelio Montemayor El Sistema Nacional de Planeación Democrática

A continuación se explica cada etapa del proceso de planeación

- **Formulación:** Las actividades que se realizan en esta etapa son: preparación de diagnósticos económicos y sociales; definición de objetivos y prioridades; determinación de estrategias y políticas de carácter global, sectorial o regional; especificación de las áreas de los planes o programas que serán coordinados por los responsables de su elaboración; compatibilidad de los planes de mediano plazo con el Plan Nacional de Desarrollo.

- Instrumentación: Las actividades señaladas en el PND y los programas se convierten en acciones concretas mediante la elaboración de programas operativos anuales, globales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Éstos se realizarán en cuatro vertientes:
 - Obligatoria, son las acciones que desarrollará la administración pública federal a través de organismos para el logro de los objetivos del PND y los Programas del Sistema Nacional de Planeación.
 - Coordinación, son los acuerdos y compromisos entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal con la finalidad de hacer compatibles las actividades derivadas de la vinculación entre planes y programas.
 - Concertación, son los convenios entre el sector público y los sectores social y privado que participan en la planeación, para lograr los objetivos fijados en el principio de planeación.
 - Inducción, consiste en el manejo ordenado de todos los instrumentos y acciones económicas, sociales y políticas que tiene el gobierno para influir sobre el comportamiento de los sectores social y privado para alcanzar las metas establecidas.

- Control, son las actividades con las que se determina el grado de cumplimiento de los planes y programas con la finalidad de detectar posibles desviaciones y verificar de ésta forma si el proceso funciona de acuerdo con las normas, técnicas y tiempos establecidos.

- Evaluación, es la valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la planeación en un tiempo determinado. Comprende el funcionamiento del sistema en su conjunto.

- **Infraestructura de Apoyo del Sistema Nacional de Planeación Democrática**

Disponer de infraestructura asegurará la continuidad del proceso de planeación y su aplicación en la generación de planes y programas y, a mantener actualizado al Sistema

Nacional de Planeación Democrática. Dentro de las funciones que cumple sobresalen: proporcionar insumos de información para realizar el análisis de la situación económica y social del país; facilitar las tareas del proceso de planeación en sus diferentes etapas.

La infraestructura esta compuesta por tres áreas:

a. Capacitación de Recursos Humanos, contar con una política integral de recursos humanos para la administración pública; con la finalidad de formar y actualizar personal eficaz, eficiente y suficiente para desarrollar actividades de planeación a cualquier nivel.

b. Investigación Aplicada

Consiste en fortalecer la estructura conceptual y técnica del Sistema Nacional de Planeación Democrática mediante una retroalimentación permanente entre la generación de nuevos procedimientos.

c. Información

Es el conjunto de datos ordenados, cuantificables o no, que sirven para dar sustento a la toma de decisiones, en los planos operativo y administrativo del proceso de planeación. La información se clasifica a en estadística, cartografía, cuentas nacionales y bancos de información e inventarios.

2.3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018

En cumplimiento con los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo primero de la Ley de Planeación, el Presidente de la República Enrique Peña Nieto elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 con base en una consulta abierta en todo el país, para la cual se realizaron foros, paneles de discusión y mesas de trabajo a lo largo de toda la República Mexicana durante los meses de marzo y abril de 2013.

2.3.2.1 Proceso de Consulta

Basándose en la facultad que la Constitución Política le otorga al Ejecutivo Federal en cuanto a los procedimientos de participación y consulta popular, se diseñó el proceso de consultas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que se llevó a cabo entre el 28 de febrero y el 9 de mayo de 2013; cuya estructura se muestra en la figura No. 2.5 Esquema del Proceso de Consulta.

Se registraron en total 228,949 participaciones de ciudadanos, a través de la Consulta Ciudadana en línea y las Propuestas ciudadanas físicas y electrónicas. Adicionalmente se realizaron Foros y Mesas Sectoriales; las cuales se describen a continuación.

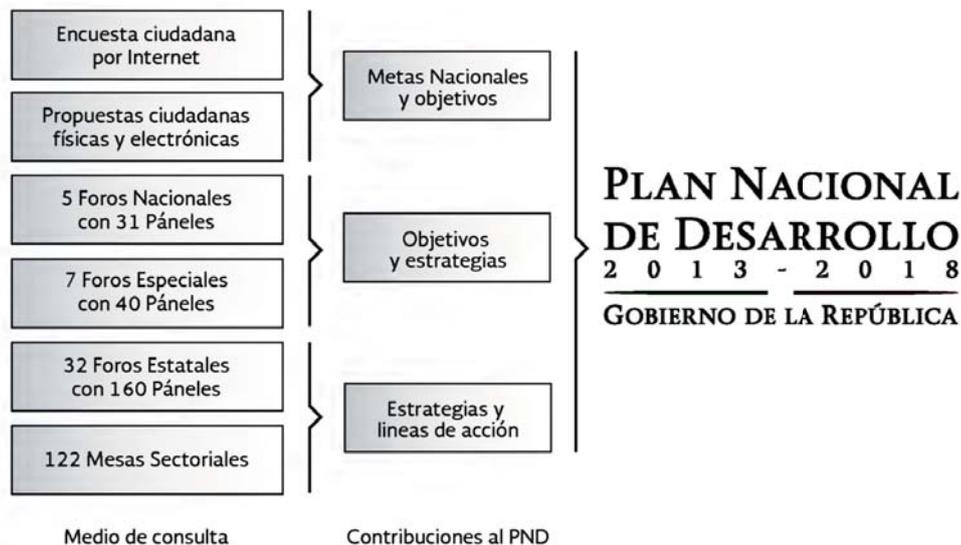


Figura No. 2.5 Esquema del Proceso de Consulta.
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018

- **Consulta Ciudadana por Internet**

Se realizó a través de la página oficial del Gobierno federal (pnd.gob.mx) del 28 de febrero al 16 de abril de 2013 con el fin de “conocer las grandes preocupaciones de la ciudadanía para delinear el contenido de las Metas Nacionales y verificar que los objetivos planteados para alcanzar cada una de éstas estuvieran en línea con las demandas de la ciudadanía” (Peña Nieto, 2013, p. 178) Mediante esta encuesta los ciudadanos que visitaron la página plasmaron sus opiniones sobre las cinco metas planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que son:

1. Un México en Paz
2. Un México Incluyente
3. Un México con Educación de Calidad para Todos
4. Un México Próspero
5. Un México con Responsabilidad Global

La encuesta esta diseñada para que a partir de la respuesta que el participante seleccionara de la pregunta ¿Cuál de los siguientes objetivos nacionales debería ser tratado de manera prioritaria por el Gobierno de la República? El resto de las preguntas estarían relacionadas con la prioridad nacional seleccionada. De tal forma que se formaron cinco grupos de participantes, uno por cada meta nacional. En la Tabla No. 2.4 Prioridad Nacional se presenta la relación entre las respuestas y las cinco metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

| Respuesta | Meta Nacional |
|--|-----------------------------------|
| Mejorar el Sistema Educativo | México con Educación de Calidad |
| Elevar el Crecimiento Económico | México Próspero |
| Apoyar a los Sectores mas Vulnerables | México Incluyente |
| Reducir la Violencia | México en Paz |
| Retomar el Liderazgo de México en el Mundo | México con Responsabilidad Global |

Tabla No. 2.4 Prioridad Nacional
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, 180 p

Los ciudadanos que participaron en la Consulta revelaron que sus principales preocupaciones son:

1. Educación; 2. Crecimiento económico; 3. Apoyo a grupos vulnerables;
4. Reducción de la violencia; 5. Liderazgo de México en el Mundo

De acuerdo con los resultados de la Consulta Ciudadana en Línea respecto a las Cinco Metas del Plan Nacional de Desarrollo, en la Tabla No. 2.5 Consulta Ciudadana en Línea se presentan las opiniones de los participantes:

| Meta Nacional | Opinión de la Ciudadanos |
|----------------------|--|
| México en Paz | De los participantes que seleccionaron “Reducir la Violencia” 56% Consideró que el principal problema del sistema de justicia es que permite la impunidad. 23% Consideró que no se denuncian los delitos |

México Incluyente De los participantes que seleccionaron “Apoyar a los Sectores mas Vulnerables” opinaron que para mejorar la calidad de vida de los mexicanos la prioridad es la igualdad de oportunidades. En las respuestas de este grupo de participantes sobresale impulsar:

Políticas que representen una mayor ayuda a las Mujeres

- 39% Créditos a Mujeres emprendedoras
De los participantes, 60% son Hombres y 40% Mujeres
- 33% Guarderías y estancias seguras y abiertas el fin de semana
De los participantes, 63% son Hombres y 37% Mujeres
- 16% Que las tareas del hogar se reconozcan como aportación económica
De los participantes, 61% son Hombres y 39% Mujeres

Respecto al Programa Oportunidades

- 40% considera que ha beneficiado;
de éstos 61% son Hombres y 39% Mujeres
- 60% considera que No ha beneficiado;
de éstos 61% son Hombres y 39% Mujeres

**México con
Educación de
Calidad**

De los participantes que seleccionaron “Mejorar el Sistema Educativo”

El 60% opinó que se necesitan Maestros, Directores y Supervisores mejor capacitados y evaluados.

De éstos participantes 27% opinó:

Para que México sea una potencia cultural se necesitan más y mejores bibliotecas, museos, teatros, Salas de conciertos, etc.

México Próspero

De los participantes que seleccionaron “Elevar el Crecimiento Económico”

Opinaron que en primer lugar:

Se necesita mantener la estabilidad económica

Opinaron que en segundo Lugar

La reactivación del campo es un elemento primordial para el crecimiento económico

México con Responsabilidad Global

De los participantes que seleccionaron “Retomar el Liderazgo de México en el Mundo”

El 52% de los adultos mayores de 65 años consideran que la posición de México en el mundo es “buena”, opinión que es compartida por sólo el 27% de los menores de 30 años.

Opinaron que sería beneficioso para México estrechar lazos con

- América Latina 36%
- Unión Europea 23%
- Asia 22%
- América del Norte 15%

Tabla No. 2.5 Consulta Ciudadana en Línea
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo

Oficialmente participaron 129,299 ciudadanos, de los cuales el 52% fueron jóvenes menores de 30 años, el 36% fueron mujeres y el 2% fueron adultos mayores a 65 años (Peña Nieto, 2013, p. 178). Respecto a la participación por género la asistencia de los hombres fue 1.7 veces mayor a las de las mujeres, como se muestra en la Figura 2. 6 Participación por Género.



Figura No. 2.6 Participación por Género
Fuente: <http://www.pnd.org.mx> fecha de consulta 14 marzo 2013

El diseño de la Consulta Ciudadana por Internet limita y coarta la participación del Ciudadano. La primera pregunta de la encuesta es ¿Cuál de los siguientes objetivos nacionales debería ser tratado de manera prioritaria por el Gobierno de la República? Para responder, el ciudadano debe limitarse a seleccionar una de las opciones que se le presentan. La opción seleccionada es considerada la opinión del ciudadano y con ello se valida la Meta Nacional. Las siguientes preguntas versan sobre la meta nacional elegida, para cada una de

las preguntas debe limitarse a seleccionar una opción de las que se le presentan. Esto explica la concordancia entre las opciones seleccionadas por el participante, que son consideradas “opinión del ciudadano” y las Metas, estrategias, y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo.

Regresando a la primera pregunta, el participante selecciona una de las cinco opciones que se le presentan, con esta acción, legitimó con su participación una meta nacional.

A partir de las opciones seleccionadas por los 129,299 participantes en la consulta en línea, se concluye que “los resultados de la encuesta por internet revelaron que las principales preocupaciones de los participantes son....” (Peña Nieto, 2013, p. 178)

- **Propuestas ciudadanas en ventanillas físicas y electrónicas**

Para la recepción de estos documentos el Gobierno Federal “puso a disposición de la ciudadanía una ventanilla de recepción de documentos electrónicos en la página de internet pnd.gob.mx y una serie de ventanillas para recibir los documentos físicos”. (Peña Nieto, 2013, p. 182)

Los documentos físicos se entregaron en diversas dependencias, en las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, en las ventanillas del Programa Oportunidades y dentro de los Fóros, Páneos y Mesas de Discusión que se realizaron en torno al Plan Nacional de Desarrollo

Oficialmente, en total se recibieron 37,871 documentos (33,955 físicos y 3,916 digitales). Los temas de las propuestas físicas y digitales, señalan en primer lugar “la mejora del Sistema Educativo Nacional” y, en segundo lugar “seguridad”. (Peña Nieto, 2013, p. 182)

En las propuestas enviadas por mujeres, los temas señalados con mayor frecuencia consistieron en: Apoyo a madres solteras, defensa ante la violencia en su contra y acceso a igualdad de oportunidades laborales.

- **Foros de Consulta**

Se realizaron cinco Foros Nacionales, uno por para cada una de las cinco metas nacionales, con 31 páneos de discusión. En éstos participaron especialistas y funcionarios que delinearon los objetivos y estrategias que debe incluir cada una de las Metas Nacionales.

Cada Foro contó con la participación del Presidente de la República. A continuación se presentan las fechas en que se llevaron a cabo cada uno de estos Foros:

- ✓ México como un Actor con Responsabilidad Global, en la Ciudad de México el 12 de marzo de 2013
- ✓ México con una Educación de Calidad para Todos, en Veracruz, Veracruz el 19 de marzo de 2013
- ✓ México en Paz, Monterrey, Nuevo León el 25 de marzo de 2013
- ✓ México Incluyente, Puebla, Puebla el 3 de abril de 2013
- ✓ México Próspero, Ciudad de México el 16 de abril de 2013

El Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad PUEC-UNAM participó en el Foro Nacional de Consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la Mesa dos México Incluyente que se realizó el 3 de abril de 2013. (PUEC - UNAM, 2013)

Se organizaron siete Foros Especiales con 40 paneles de discusión, la finalidad de éstos era “incluir y escuchar a grupos que por su importancia merecen una atención especial” (Peña Nieto, 2013, p. 183) Se atendieron grupos de jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, entidades federativas, legisladores locales y presidentes municipales. Los participantes de estos foros trabajaron para identificar las objetivos y estrategias para atender las necesidades específicas de cada uno de estos grupos. (Peña Nieto, 2013, p. 183)

Se convocaron a 32 Foros Estatales, uno en cada entidad federativa, con cinco paneles de discusión, con un total de 160 paneles. El objetivo de estos foros consistió en discutir las metas nacionales y ofrecer una retroalimentación desde la perspectiva estatal.

Oficialmente, fueron en total 44 foros con 231 paneles de discusión, que sumaron 275 acciones de consulta, en los que participaron 48,527 personas.

Mesas Sectoriales

Se organizaron un total de 122 acciones de consulta, a las mesas sectoriales se convocó a agrupaciones y ciudadanos interesados en aportar propuestas y discutir políticas públicas específicas. (Peña Nieto, 2013, p. 183) El objetivo de la convocatoria de dichas mesas,

consistía en que las propuestas de los participantes fueran utilizadas “para traducir las Metas Nacionales y los objetivos en estrategias y líneas de acción específicas”. (Peña Nieto, 2013, p. 183)

En las mesas sectoriales participaron de 13,252 ciudadanos, cuyas aportaciones no se limitaron al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, tuvieron repercusión en la elaboración de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.

El Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad PUEC-UNAM participó en la Mesa Sectorial organizada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), bajo el tema “Ordenamiento Territorial” para integrar propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) convocado por el gobierno federal.

El Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Gustavo Cárdenas Monroy al inaugurar la Mesa, expuso que la SEDATU aprovechará los conocimientos de los especialistas en desarrollo metropolitano y ordenamiento territorial para la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

En los trabajos de la mesa de Ordenamiento Territorial participaron autoridades de la Procuraduría Agraria (PA), del Registro Agrario Nacional (RAN), de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), académicos de las universidades Nacional Autónoma de México (UNAM) y Autónoma Metropolitana (UAM), así como arquitectos e ingenieros, y por el Poder Legislativo asistió la presidenta de la Comisión Especial de Desarrollo Metropolitano del Senado de la República, Ana Lilia Herrera.

Por la academia las propuestas fueron expuestas por la Dra. Alicia Ziccardi, Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad PUEC-UNAM, el Mtro. Sergio Armando Flores Peña y el Arq. Francisco Covarrubias Gaitán de la Facultad de Arquitectura de la UNAM; el Mtro. Roberto Eibenschutz de la UAM y el Ing. Clemente Poon Hung, Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles de México, quienes coincidieron en que las políticas de desarrollo deben basarse en dos premisas: la sustentabilidad y la cohesión social. Los expertos solicitaron adecuar el marco jurídico y expedir normas nacionales en materia de vivienda y desarrollo urbano, además de considerar el construir viviendas dentro de las ciudades y no fuera ellas como actualmente ocurre; aplicar tarifas justas para las grandes metrópolis en el pago de los servicios, y atender la escasez de agua, entre otras propuestas. (PUEC - UNAM, 2013)

2.3.2.2 Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018

Fue aprobado por decreto publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. Establece cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global; y tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectivas de Género, cada una de éstas estrategias se realiza a través de un Programa Especial. (Peña Nieto, 2013)

Oficialmente, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) están plasmadas las opiniones de los 228,949 ciudadanos que participaron en alguna de las modalidades que el Gobierno Federal instituyó para tal fin. De los cuales 129,299 participaron a través de la Consulta Ciudadana por Internet; 37,871 por medio de propuestas físicas y digitales y 61,779 en forma de participaciones presenciales en alguno de los Foros de Consulta o Mesas Sectoriales.

La participación de los ciudadanos se organizó en torno a cada una de las metas nacionales establecidas en el PND, siendo la Primera, lograr un **México en Paz**, que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la participación de la ciudadanía y la corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. (Peña Nieto, 2013, p. 21)

Por lo que la prioridad del Gobierno Federal en términos de seguridad, “será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las Fuerzas de Seguridad”. (Peña Nieto, 2013, p. 21) Medida que coincide con los resultados de la encuesta en línea, en la que “la mayoría de los hombres coincidieron en que se necesita profesionalizar a las policías locales y fortalecer las áreas de inteligencia, mientras que las mujeres opinaron mayoritariamente que el énfasis debe ponerse en la prevención del delito. (Peña Nieto, 2013, p. 178)

La segunda meta nacional es un **México Incluyente** que garantice los derechos sociales de todos los mexicanos, que no se limite a la asistencia social, que vincule el recurso humano con las oportunidades que la economía genera en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la participación en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. (Peña Nieto, 2013, p. 21)

Los participantes de la encuesta en línea que seleccionaron esta meta, eligieron con mayor frecuencia las siguientes opciones: “igualdad de oportunidades para mejorar la calidad de vida de los mexicanos”; continuar con el Programa Oportunidades e Impulsar políticas públicas que representen una mayor ayuda a las mujeres. La última acción “forma parte integral de las políticas planteadas en el Capítulo II y están en línea con la Perspectiva de Género, que forma parte integral del PND al ser una Estrategia Transversal”. (Peña Nieto, 2013, p. 178)

La tercera meta, es un **México con Educación de Calidad**, con esto se busca garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos para contar con un capital humano preparado. Incrementar la calidad de la educación para que la población tenga herramientas. Políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para un aprendizaje a lo largo de la vida”. (Peña Nieto, 2013, p. 22)

Los participantes en la consulta que optaron por esta meta, en torno a la pregunta ¿Qué se necesita para mejorar la educación básica en México? el 60% seleccionó la opción; Maestros, Directores y Supervisores mejor capacitados y evaluados, seguido de mejorar el currículo y los materiales educativos. forma parte integral del PND al ser una Estrategia Transversal.

En el PND se señala que estas acciones “son el espíritu de la Reforma Educativa y constituye parte integral del plan de acción de un México con Educación de Calidad” (Peña Nieto, 2013, p. 178)

La cuarta Meta Nacional es un **México Próspero** que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica. Esto se logrará a través de la generación de igualdad de oportunidades. Considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para

aprovecharlo. Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos. (Peña Nieto, 2013, p. 22)

Los participantes en la consulta que optaron por esta meta, a la pregunta ¿Qué elementos consideras como muy importantes para el crecimiento económico de México?. Las opciones que seleccionaron con mayor frecuencia fueron: Estabilidad Económica; reactivar el campo mexicano, educación y capacitación en el trabajo.

La opción Estabilidad Económica corresponde a la política económica que se ha seguido en México desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y es uno de los compromisos económicos adquiridos por la administración de Peña Nieto.

La siguiente opción Reactivar el campo mexicano, es retomada por el PND proponiendo medidas que incluyen “adecuaciones al ordenamiento territorial, apoyos a la producción y mayor acceso al financiamiento.” (Peña Nieto, 2013, p. 179)

La quinta Meta Nacional es **México con Responsabilidad Global**, con ésta se pretende que el país fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales. Reafirmar el compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país. (Peña Nieto, 2013, p. 22)

Los participantes que eligieron esta meta, respecto a la pregunta ¿Qué percepción se tiene de México a nivel internacional? El 52% de los adultos mayores de 65 años, y el 27% de los menores de 30 años, seleccionaron la opción ‘buena’. En cuanto a la pregunta ¿Qué relación traería mayores beneficios para México? Los mayores de 65 años optaron por América Latina seguida de Estados Unidos; y los menores de 30 años dan un menor peso a América del Norte y mayor ponderación a la diversificación hacia otras regiones”. (Peña Nieto, 2013, p. 179; Plan de Acción 2016 - 2018, 2016)

Las cinco Metas Nacionales que presenta el Plan Nacional de Desarrollo se encuentran relacionadas, en mayor o menor medida, con el modelo económico neoliberal implementado en México desde 1983 y las modalidades de participación ciudadana le proporcionan legalidad, al cumplir con los preceptos que establece la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación; y legitimidad, la adquiere a través de la participación de la ciudadanía dentro de los esquemas diseñados por el propio gobierno federal.

2.3.3 Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México

Gobierno Abierto es un movimiento que se originó a partir de la publicación del "Memorando sobre transparencia y gobierno abierto" firmado por el Presidente de Estado Unidos, Barack Obama en enero de 2009, poco tiempo después de su toma de posesión.

El Gobierno Abierto pretende establecer una cooperación moderna entre políticos, administración pública, industria y ciudadanos, al permitir una mayor transparencia, democracia, participación y colaboración. (Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México, 2013, p. 3) En virtud de lo anterior, tiene cuatro principios nodales:

1. **Transparencia**, consiste en que la información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Esta información deberá cumplir con parámetros de información abierta, es decir, la información será susceptible de ser procesada y ofrecer acceso a ella mediante herramientas tecnológicas y de comunicación.
2. **Participación Ciudadana**, se refiere a que los gobiernos deberán buscar mecanismos para que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público a través de la aportación de elementos informativos y contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora y que atienda las necesidades de la sociedad.
3. **Rendición de Cuentas** con base en normativas, procedimientos y mecanismos propios de cada país, los servidores públicos justificaran sus acciones, darán respuesta a requerimientos y críticas que se les planteen por los ciudadanos y asumirán la responsabilidad cuando se apartan de la normativa o de sus compromisos.
4. **Innovación y Tecnología**, se refiere a la importancia de proveer a la ciudadanía de un acceso cada vez más abierto a la tecnología, dada la relevancia y las características que las nuevas tecnologías de la innovación adquieren, permitiendo a los ciudadanos aumantar la capacidad en su uso

Un Gobierno Abierto tiene sus Datos Abiertos, lo cual “consiste en publicar la información pública en formato estándar, sin costo e interoperables, para facilitar el acceso y la reutilización” (Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México, 2013, p. 4) El Instituto de Datos Abiertos establece que los datos abiertos bien generados se pueden vincular para compartirlos fácilmente; están disponibles en un formato estándar para que se procesen fácilmente; garantizan disponibilidad y consistencia en el tiempo por lo que son confiables y son rastreables. (ODI, 2015)

- **Objetivo**

Fortalecer la estrategia de gestión de la información de los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de fortalecer una transparencia sólida y proactiva de las instituciones públicas, posibilitar una ciudadanía informada y participativa, mejorar la efectividad institucional, así como sentar las bases de nuevas actividades económicas e innovaciones tecnológicas y sociales.

- **Datos Abiertos en México**

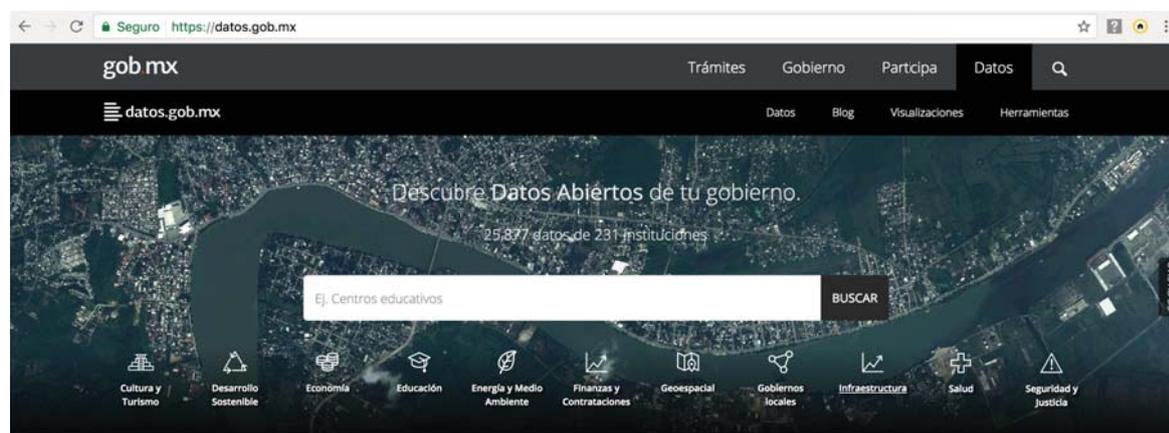
Con base en el “Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperatividad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal” (EIDA) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2011. Se trata de los datos digitales de carácter público que administra la Administración Pública Federal y que en términos de las disposiciones aplicables no tienen naturaleza reservada o confidencial y son accesibles de modo que los particulares pueden reutilizarlos según convenga a sus intereses.

Utilizando el Esquema (EIDA), se elaboró un formato que fue enviado a 209 instituciones, durante los meses de agosto a noviembre de 2012 fecha en que se realizó el primer estudio de medición de avance de publicación de datos abiertos en la Administración Pública Federal. El resultado fue bajo nivel de madurez. (Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México, 2013)

En la actual administración México, a través del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018 por primera vez **se incorporan los Datos Abiertos** como un habilitador de la Estrategia Digital Nacional, por lo que en 2015 se adoptó la Carta

Internacional de Datos Abiertos (ODC, por sus siglas en inglés) ante la Organización de las Naciones Unidas.

Los datos están disponibles de manera gratuita, debido a que son información pública y se encuentran en el sitio **datos.gob.mx**



Datos

Figura No. 2.7 Datos Abiertos
Fuente: <http://www.datos.gob.mx> Fecha de consulta: 25 mayo 2017

- **Estrategia de Gobierno Abierto**

Tiene cuatro ejes, el primero es la Disponibilidad de Datos que se obtiene a través de Transparencia y el derecho de acceso a la información pública, como establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6 y 8.

El segundo eje es la Participación Social, con éste se busca que la sociedad se involucre y colabore en el debate público para que el gobierno atienda sus necesidades y mejore así la democracia.

El Tercer eje es el Empoderamiento Social e Innovación, consiste en dar poder a la sociedad en la gestión y evaluación de la política pública así como en la solución de problemas, situación que implica innovar en los servicios públicos.

El cuarto eje son las Capacidades y Aprovechamiento, con éste se busca generar especialistas en la materia y aprovechar el impacto del gobierno abierto y datos abiertos. (Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México, 2013, p. 18)

En la actualidad los datos abiertos permiten: Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno; Mejorar o crear servicios públicos dándole al ciudadano mayor elección y control; Aumentar la Participación Ciudadana y la inclusión social; empoderar a los ciudadanos; mejorar la efectividad de las instituciones, crear valor social, tecnológico y económico. (Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México, 2013, p. 15)

- **Directrices**

En la Administración de Presidente Peña Nieto, la apertura y disponibilidad de los datos se realizó mediante la Estrategia Digital Nacional que establece los siguientes lineamientos:

1. Las políticas y disposiciones previstas en la Estrategia Digital Nacional son de observancia obligatoria en la Administración Pública Federal en materia de tecnologías de información y comunicaciones, y en la seguridad de la información.
2. La elaboración y aplicación de esta estrategia fue encomendada a la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República.
3. Conforme al Programa para un Gobierno Cercano y Moderno la Estrategia Digital Nacional se establece con el objetivo de acelerar la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento. (Datos Abiertos, 2015)

Para alcanzar la estrategia se necesita impulsar un gobierno centrado en valores democráticos que apoyen en la construcción de una nueva relación entre la sociedad y el Estado, teniendo como centro de atención al individuo y su experiencia como usuario de los servicios públicos, con la finalidad de lograr los objetivos de las Metas Nacionales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

- **Prácticas de Gobierno Abierto**

Son herramientas de las que dispone el gobierno para que los ciudadanos a través de éstas conozcan las actividades que realizan las administraciones públicas de un Estado y tengan acceso a la información, bases de datos o aplicaciones, que ejecutan los gobiernos.

A continuación se describen las herramientas de las que dispone el Estado Mexicano.

a) Infomex

Es una herramienta que administra la gestión de solicitudes de información para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información pública y de acceso o corrección de datos personales que se encuentran en poder de los gobiernos federales, estatales y municipales. Este instrumento electrónico se utiliza para:

1. Facilitar que el ciudadano solicite información del gobierno en cualquiera de sus tres niveles; tenga acceso a sus datos personales y los corrija, e interponga Recursos de Revisión.
2. Administrar las Solicitudes de Información Pública, las Solicitudes de Acceso y Corrección de Datos Personales para cualquier instancia gubernamental.
3. Liga de acceso: <https://www.infomex.org.mx>

b) Zoom

Es el motor de búsqueda de todas las solicitudes de información que se han hecho al gobierno federal, de las respuestas que se han dado, y de las resoluciones del IFAI ante la negativa de información.

Liga de acceso: <http://buscador.ifai.org.mx>

c) Portal de Obligaciones de Transparencia

Este Portal muestra la información que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben publicar por ley, como: Estructura orgánica; facultades; directorio; remuneración mensual; metas y objetivos; servicios; presupuesto; auditorías; programas de subsidios; concesiones, permisos y autorizaciones; contrataciones; marco normativo; informes.

Liga de acceso: <http://portaltransparencia.gob.mx/>

d) Canal del Congreso

Este Portal ofrece información o un programa de transmisiones en vivo especializada en materia jurídica, sobre acontecimientos nacionales y reportajes que pueden ser vistos en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/canaljudicial/>

e) Portal Ciudadano

Este Portal ofrece un servicio de búsquedas especializadas en el gobierno mexicano. Con esta herramienta cualquier ciudadano está en condición de encontrar la información oficial para atender sus necesidades con relación a los servicios que el gobierno ofrece.

Liga de acceso: <http://www.gob.mx/>

f) Compranet

Es un sistema electrónico de compras gubernamentales desarrollado con el objetivo de simplificar, modernizar y dar transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Permite a las unidades compradoras del gobierno dar a conocer por medios informáticos sus demandas de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, para que los proveedores y contratistas puedan acceder a esta información y presentar por el mismo medio sus ofertas y, posteriormente, continuar con todo el proceso de contratación hasta su finiquito (IFAI, 2011)

Liga de acceso: <http://web.compranet.gob.mx/>

2.3.3.1 Alianza para el Gobierno Abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral que se firmó el 20 de septiembre de 2011 cuando los gobiernos miembros del Comité Directivo suscribieron la Declaración para el Gobierno Abierto y cada uno de los nueve países anunció su Plan de Acción. (IFAI, 2011). Actualmente se han integrado 70 países. Busca dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos “que desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016, p. 3)

AGA “propicia compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover los principios de transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, rendición de cuentas, combatir la corrupción, innovación y aprovechamiento de las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza”. (Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México, 2013, p. 11)

Esta iniciativa es impulsada y supervisada por un Comité Directivo de nueve países representados tanto por el gobierno como por un representante de la sociedad civil.

Los ocho países pioneros de este esfuerzo son: México, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016)

Los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto están alineados en un conjunto de cinco grandes retos que enfrentan los gobiernos. Cuando un país se integra, se le solicita al menos uno de éstos grandes desafíos para que lo desarrolle y encuentre formas de enfrentarlo. AGA alienta a aquellos países que seleccionan más de un reto. A continuación se describen dichos retos.

1. **Mejora de servicios públicos** incluye toda la gama de servicios públicos que se brindan a la población, como salud, educación, justicia penal, agua potable, electricidad y telecomunicaciones. Este reto busca promover la mejora de los servicios públicos o bien la innovación por parte del sector privado.
2. **Aumentar la integridad pública** se basa en la Ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
3. **Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia:** consiste en la asignación de recursos presupuestarios, incluidos el financiamiento tanto interno como externo y el aprovechamiento y conservación de recursos naturales.
4. **Construcción de comunidades más seguras:** Tiene como propiedad la seguridad pública, así como la respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.
5. **Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas:** Establece la **responsabilidad** empresarial en temas como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016)

- **Funcionamiento de la Alianza por el Gobierno Abierto**

El Comité Directivo se encarga de vigilar el buen funcionamiento. Como apoyo a su actividad se desarrolló un documento que describe la estructura formal de gobernabilidad de la AGA. El documento se llama *Articles of Governance* o Estatutos Constitutivos.

La supervisión está a cargo de un Comité Promotor internacional constituido por integrantes de grupos de interés provenientes del sector público y de la sociedad civil.

Presidencia del Comité Directivo

El liderazgo del Comité Directivo está compuesto por un equipo gerencial de dos miembros que rotan entre la Presidencia y la Vicepresidencia. Ambos cargos se seleccionan de entre los gobiernos que participan en el Comité Promotor, con el objetivo de rotar estas posiciones entre distintos grupos regionales. El presidente es responsable de establecer una secretaría temporal durante su gestión, la cual ayudará a coordinar el trabajo de la AGA y a organizar las reuniones del Comité Promotor y la conferencia anual de la Alianza. (IFAI, 2011)

Secretariado Técnico Tripartita

Es un órgano de deliberación y toma de decisiones en el que participan sociedad civil y gobierno, junto con el órgano garante del derecho al acceso a la información pública que es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) . (Plan de Acción 2016 - 2018, 2016, p. 4) Una de sus funciones es el desarrollo de metodologías y herramientas para implementar, dar seguimiento y evaluar los compromisos adquiridos por la Alianza del Gobierno Abierto (AGA). Una de las herramientas es el Tablero Público de los Compromisos de Gobierno Abierto, disponible para la sociedad en <http://tablero.gobabiertomx.org/> en la Figura No. 2.8 se presenta la vista del tablero. A través de éste cualquier persona puede dar seguimiento a las acciones que realizan los funcionarios públicos para cumplir los compromisos adquiridos. (Plan de Acción 2016 - 2018, 2016, p. 4)

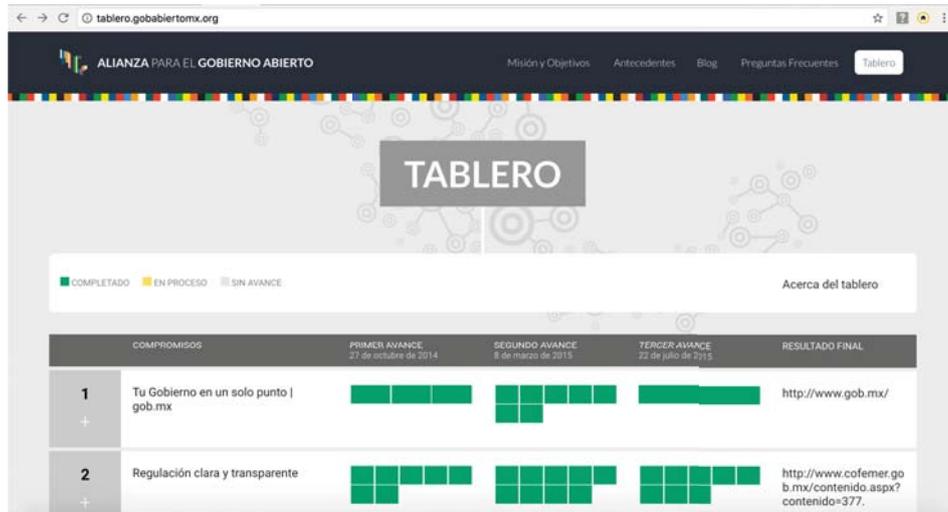


Figura No. 2.8 Tablero

Fuente: [http:// tablero.gobabiertomx.org/](http://tablero.gobabiertomx.org/) fecha de consulta: 25 mayo 2017

En 2011, año en que se constituyó AGA, Estados Unidos y Brasil co-presidieron el Comité Promotor internacional. Estados Unidos fungió como presidente desde enero hasta septiembre de 2011 y fue el anfitrión de la primera reunión anual, mientras que Brasil, que asumió la presidencia desde septiembre de 2011 hasta agosto de 2012, y fungió como anfitrión de la reunión anual programada realizada el mes de marzo de 2012.

Como 2011 fue el primer año de la Alianza, el gobierno de los Estados Unidos fungió como vice-presidente hasta la reunión de marzo de 2012 para asegurar una transición sin problemas. El Reino Unido se convirtió en vicepresidente en marzo de 2012, y asumió la presidencia en septiembre de 2012. Indonesia asumió la co-presidencia con el Reino Unido en septiembre de 2012, y presidió el comité en septiembre de 2013. México asumió la co-presidencia en 2013, y se convirtió en Presidente en septiembre de 2014.

El Gobierno Mexicano considera que esta iniciativa permitirá consolidar los esfuerzos que ha realizado desde 2011, en materia de transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción por medio de la suscripción de iniciativas internacionales. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016, p. 3)

El Gobierno Mexicano está convencido de que la lucha contra la corrupción, el apoyo a la transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para la gobernabilidad democrática y constituyen elementos clave para promover la inversión, aumentar la competitividad económica y fortalecer el Estado de Derecho. Por lo tanto, dentro de esta iniciativa, México

enfoca sus esfuerzos hacia el cumplimiento de cuatro de los cinco grandes desafíos que la integran, éstos son: mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, administrar los recursos públicos con mayor eficacia y mejorar la rendición de cuentas corporativas. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016)

2.3.3.2 Plan de Acción 2016 – 2018

Los Gobiernos que se incorporan a la Alianza para el Gobierno Abierto se comprometen a elaborar un Plan de Acción constituido por compromisos concretos. Cada Gobierno debe iniciar su Plan de Acción a partir de los esfuerzos que se encuentren en curso y que estén relacionados con los grandes retos que haya seleccionado, e incluirán programas y estrategias que ya están en curso. El Programa de Acción establecerá los compromisos gubernamentales referidos a los grandes retos mediante la ampliación y profundización de su estado actual. “Estos compromisos deberán elaborarse sobre esfuerzos ya iniciados o a punto de echarse a andar, identificar nuevas etapas para completar reformas ya iniciadas o bien iniciar acciones en áreas en las cuales aun no se incursiona. Dada la especificidad de cada país, serán éstos quienes seleccionen los grandes retos y los compromisos concretos a ser fijados”. (IFAI, 2011)

Teniendo como marco de referencia la Alianza para el Gobierno Abierto, el Gobierno Mexicano ha desarrollado tres Planes de Acción, el Primero correspondió al período 2011 – 2013 integrado por 36 compromisos y constituyó el primer esfuerzo por abrir el diálogo y buscar un espacio de interlocución horizontal. El Segundo Plan fue durante el período 2013 – 2015 con 26 compromisos cumplidos. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016, p. 2). El Tercero es el Plan de Acción 2016 – 2018.

El Plan de Acción 2016 – 2018 retoma algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y los articula con compromisos propios del Plan, ya que su vigencia es de solo dos años.

La metodología que se empleó en la elaboración del Plan, se orientó a:

- “Ampliar la participación ciudadana: involucrar a la mayor cantidad de personas posible para formular compromisos inclusivos y transformadores.

- Definir compromisos en términos de política pública: plantear con claridad lo que se quiere lograr en función de un problema público.
- Contribuir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Alinear los compromisos con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en el contexto de la ‘Declaración sobre Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible’ promovida por México durante su presidencia en el AGA” (Plan de Acción 2016 - 2018, 2016, p. 8)

A partir de esta metodología se definieron las etapas para la elaboración de los compromisos del Plan de Acción, que se presentan a continuación:

- a. Consulta Pública:** el objetivo consistió en determinar los ejes temáticos del Plan de Acción mediante la consulta a la población por internet. Se realizó durante 2015.

Esta consulta fue a través del sitio de participación ciudadana del Gobierno Federal <http://gob.mx/participa> determinándose los siguientes ejes temáticos para la construcción del Plan.

1. Derechos Humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho
2. Sistema Nacional Anticorrupción
3. Pobreza y desigualdad
4. Igualdad de género
5. Gobernanza de recursos naturales y cambio climático
6. Servicios Públicos

- b. Jornadas Abiertas:** actividades dirigidas al público en general con el objetivo de identificar los problemas públicos prioritarios y sus causas, de acuerdo con los ejes temáticos.

Se establecieron las fechas y las sedes de cada eje temático, en las jornadas participaron ciudadano en general, funcionarios públicos, representantes de organizaciones civiles con experiencia y conocimiento en los temas.

En el eje temático Servicios Públicos se “identificaron dos problemas específicos: el primero vinculado con servicios de salud, particularmente sobre obesidad en niños y adolescentes y el segundo, relacionado con servicios de agua. Como los dos temas son diferentes el Secretariado Técnico Tripartita (STT) decidió que se abordaran los temas de forma independiente. Por lo que se realizaron 7 mesas de trabajo. (Plan de Acción 2016 - 2018, 2016, p. 9)

c. Mesas de Trabajo: actividades de colaboración en las que participan funcionarios, académicos, expertos y representantes de organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de establecer las metas a dos años e identificar las líneas de acción con base en los problemas públicos prioritarios y sus causas.

Se realizaron siete mesas de trabajo

1. Derechos Humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho
2. Sistema Nacional Anticorrupción
3. Pobreza y desigualdad
4. Igualdad de género
5. Gobernanza de recursos naturales y cambio climático
6. Servicios Públicos de Salud
7. Servicios Públicos de Agua

d. Planes de Trabajo: rutas de acción para el cumplimiento de las metas y líneas de acción establecidas, se detallan los responsables, las actividades, los tiempos, los medios de verificación e indicadores. (Plan de Acción 2016 - 2018, 2016, p. 8)

2.4 Marco Jurídico Estatal

En este apartado se describe la legislación del Estado de México que constituye el marco jurídico de la democracia y la participación ciudadana.

2.4.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

En virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la de mayor jerarquía a nivel nacional, las constituciones de las entidades federativas deben estar alineadas, por tal razón, como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del decreto del 10 de junio de 2011 se modificó la denominación del Título Primero, Capítulo Primero De los Derechos Humanos y sus Garantías. A través del decreto del 3 de mayo de 2012 se modificó el Título Segundo, De los Principios Constitucionales, Los Derechos Humanos y Sus Garantías.

Por lo que el artículo 5, establece en “el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece”. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 1)

Se determina que la expresión soberana de la voluntad popular es el sufragio por lo que la ley aplicará sanciones por violaciones al sufragio. De ahí que “los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades velarán por el respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Artículo 10

El órgano profesional es el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), que además de las actividades que la ley electoral determine, tendrá a su cargo actividades relativas al desarrollo de la democracia y la cultura política, educación cívica, encuestas o sondeos de opinión, mecanismos de participación ciudadana, entre otros. Artículo 11

Por su parte, los partidos políticos tienen como fin “promover la participación ciudadana en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, facilitarles el acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal,

libre, secreto y directo.” Artículo 12 (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 8)

Dentro de las prerrogativas del Gobernador del Estado, destaca que puede someter a referéndum total o parcial las reformas o adiciones de la Constitución del Estado, así como las leyes que expidan los legisladores, exceptuando las de carácter tributario o fiscal.

En el caso de los ciudadanos del Estado de México, podrán solicitar al Gobernador que las reformas o adiciones de la Constitución del Estado sean sometidas a referéndum total o parcial, siempre y cuando la solicitud la realicen al menos el veinte por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario Oficial del Estado. Artículo 14

Una lectura rápida, da la impresión de que los ciudadanos del Estado de México pueden someter a referéndum las reformas a la Constitución del Estado. Si se lee detenidamente, se concluye que existen mecanismos para la participación ciudadana, pero tienen limitantes, en este caso es tiempo, son 30 días naturales a partir del día que la reforma se publicó en la Gaceta de Gobierno, para redactar la solicitud y que ésta sea apoyada por al menos el veinte por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores debidamente identificados.

Esto da pauta a considerar que la mayoría de los mecanismo de participación ciudadana, no están diseñados para la participación individual de los ciudadanos, sino a través de organizaciones civiles o partidos políticos.

Con relación a lo anterior, a las organizaciones civiles pueden participar en la realización de actividades relacionadas con el desarrollo de las comunidades, así como coadyuvar en la “identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos”. Artículo 15 de la (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 11)

Respecto al desarrollo integral de los pueblos y las personas, estos es competencia del Estado, esto lo realizará a través de fortalecer la Soberanía del Estado y su régimen democrático, mediante “la competitividad, el fomento del crecimiento económico, una política estatal para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio

de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.... La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo digno y bien remunerado” Artículo 18 de la (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 12) En este artículo es evidente la influencia del modelo neoliberal, al señalar a la competitividad como el elemento transformador que permitirá a los habitantes del Estado de México mejorar sus condiciones de vida como consecuencia de una justa distribución del ingreso y la riqueza. Cuando la competitividad genera inequidad y una diferenciación económica muy marcada entre los habitantes .

Con referencia a las prerrogativas de los ciudadanos del Estado de México, la Constitución, señala entre otros:

- Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades;
- Iniciar leyes en los términos y los requisitos que señalen tanto la Constitución como las leyes;
- Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia estatal, de acuerdo a las siguientes restricciones:
 - Serán convocadas por la Legislatura a petición de cualquiera de los siguientes:
 - Gobernador del Estado de México
 - El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura
 - Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de los electores de la Entidad con corte a la fecha en que se realice la petición (esto será verificado por el Instituto Electoral del Estado de México). Previa aprobación de la petición por la mayoría de la Legislatura.
 - En el caso de que la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de los electores de la Entidad con corte a la fecha en que se realice la consulta, en el respectivo ámbito, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo locales y para las autoridades estatales competentes.

- La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral local. Artículo 29
- Derecho a iniciar leyes y decretos. Artículo 51

En la Sección Segunda, De las Facultades y Obligaciones del Gobernador del Estado, el artículo 77 establece que el Gobernador del Estado de México tiene entre sus facultades y obligaciones: “Planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos.” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 29)

Para su desarrollo el Estado de México se sustenta en el Sistema de Planeación Democrática Estatal y Municipal, ya que éste le imprime solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la libertad y la democratización política, social y cultural del Estado y tiene como base el Plan Nacional de Desarrollo del Estado de México.

En el caso de los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los Ayuntamientos en las materias de su competencia se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos, según se trate.

Los ciudadanos del Estado de México podrán participar en el proceso de planeación democrática, ya sea individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas, en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de sus comunidades.

En materia metropolitana, el Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos de los Municipios en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberán:

- a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación y con las entidades federativas colindantes con el Estado de México.

- b) Integrar al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de obras y prestación de los servicios que de manera conjunta hayan aprobado para sus zonas metropolitanas y ejecutarán los programas conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal.
- c) Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos.
- d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas.
- e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y los Municipios limítrofes y la Ciudad de México para la ejecución de obras, operaciones y prestación de servicios públicos.
- f) Publicar los acuerdos y convenios que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, pp. 46 - 47)

2.4.2 Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

En la Ley de Planeación se establece la normatividad del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México; de la participación democrática de los habitantes, organizaciones sociales y privadas en la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipales; de la coordinación de las acciones de planeación democrática con el Gobierno Federal y los Municipios. Artículo 1 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 1)

Con relación al Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México en el artículo 2 señala que participarán en su organización los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial a nivel estatal, los Ayuntamientos de los Municipios, los habitantes, los grupos y organizaciones sociales y privadas. De todos ellos se recogerán sus opiniones y demandas las cuales serán incorporadas a la estrategia de desarrollo.

Por lo que la Planeación para el Desarrollo del Estado de México es responsabilidad del titular del Ejecutivo Estatal, es decir, el Gobernador; y en el caso de los Municipios la responsabilidad recae en los Presidentes Municipales.

Con base en lo anterior, la Planeación Democrática para el Desarrollo:

- Debe ser congruente con la planeación nacional para el desarrollo; Artículo. 3
- Se sustenta en los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México; Artículo. 4
- Desarrolla el Estado de México y los Municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y la autonomía municipal de acuerdo con los fines sociales, económicos, ambientales y políticos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Artículo. 5
- Es un proceso permanente para lograr el progreso económico y social del Estado y los Municipios, dirigido a atender las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida de la población, a través de la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones civiles y privadas. Artículo. 6
- Es de su competencia la formulación de planes y sus programas, los cuales deben incluir un diagnóstico prospectivo, objetivos, metas, estrategias, prioridades, líneas de acción, asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, de seguimiento de acciones y evaluación de resultados y a evaluación de indicadores para el desarrollo humano y social. Artículo. 7
- Debe asegurarse que están a su disposición los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos indispensables para lograr los objetivos y metas de la estrategia de desarrollo. Artículo. 8
- Como base del proceso es necesario consolidar los métodos para la generación, tratamiento, uso y divulgación de la información geográfica y estadística. Artículo. 9

2.4.3 Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios

De acuerdo con el artículo 139 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México “el desarrollo del Estado de México se sustenta en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios que imprime solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la libertad y la democratización política, social y cultural del Estado y tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 46)

La ley de Planeación del Estado de México y Municipios define al Sistema de Planeación Democrática como “un conjunto de relaciones funcionales que establecen los habitantes del Estado de México, los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial , con los grupos y organizaciones sociales y privados, entre sí, para efectuar acciones al amparo de mecanismos de coordinación y participación, de acuerdo con la competencia y atribuciones de los titulares de las dependencias, organismos, entidades y unidades administrativas, en los cuales se consideren propuestas, planteen demandas y formalicen acuerdos.” Artículo.11 (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 5).

El Sistema de Planeación Democrática tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- Su objetivo es garantizar el desarrollo integral del Estado y de los Municipios, atendiendo de manera prioritaria las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida y una conformación armónica de las relaciones entre las diferentes regiones de la entidad. Artículo. 12 (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 6)
- Organizar la participación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos y los habitantes del Estado de México a través de las estructuras de las administraciones públicas estatal y municipales.
- La coordinación de la participación la realizan el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Artículo. 13 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 6)

- Esta integrado por los siguientes instrumentos: el proceso de planeación estratégica, los planes, los programas, el presupuesto por programas, el sistema estatal de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral, la Agenda Digital, los lineamientos metodológicos y las políticas de planeación que autoricen el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos. Artículo. 13
- Su proceso lo constituyen cuatro etapas que se presentan en la figura No. 2.9 Proceso del Sistema de Planeación Democrática. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 46)

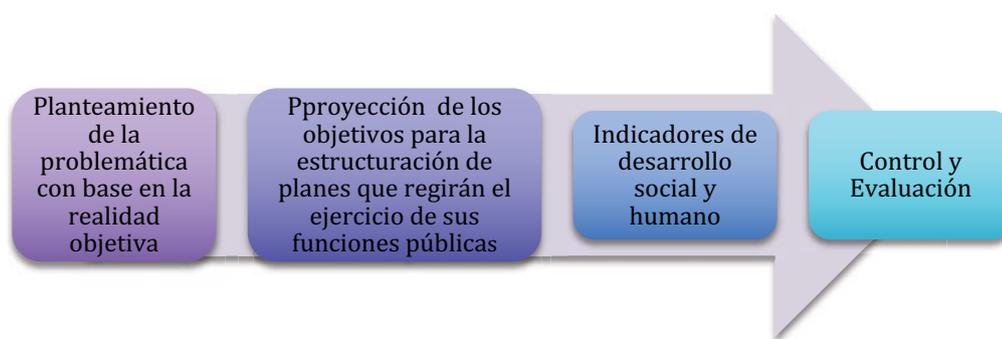


Figura No. 2.9 Proceso del Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios
Fuente: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

El Sistema de Planeación Democrática esta integrado por :

- El Plan de Desarrollo del Estado de México
- Los Planes de Desarrollo Municipales
- Los Programas sectoriales de corto, mediano y largo plazo
- Los Programas regionales de corto, mediano y largo plazo
- Los Programas especiales
- Los Presupuestos por programas
- Los convenios de coordinación
- Los convenios de participación
- Los informes de evaluación
- Los dictámenes de reconducción
- Los Planes de Desarrollo a largo plazo
- La Agenda Digital. Artículo. 14 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 6)

2.4.4 Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 – 2017

De acuerdo con la Ley de Planeación, es competencia del Gobierno Estatal impulsar los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo con base en los principios que rigen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Art. 39 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 14)

Por lo que en el Plan de Desarrollo Estatal se formulará, aprobará y publicará dentro de un plazo de seis meses contados a partir del inicio del período constitucional del gobierno y en su elaboración se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad. Para asegurar que el plan tenga continuidad, se considera el Plan de Desarrollo de la administración anterior; para prevenir que trascienda una vez terminada la administración presente, se evalúan las estrategias, objetivos y metas que deberán ser revisadas y consideradas en la elaboración de los planes de desarrollo del siguiente período constitucional de gobierno. La vigencia del Plan de Desarrollo se circunscribirá al periodo constitucional o hasta la publicación del plan de desarrollo del período constitucional de gobierno consecutivo. Art.22

Respecto a la planeación democrática para el desarrollo del Estado de México, al Gobernador le compete planear y conducir el desarrollo integral del Estado para lo cual propiciará la participación del Ejecutivo Federal, los Ayuntamientos, los grupos y organizaciones sociales y privados y los habitantes en el proceso de planeación para el desarrollo del Estado.

Con base en lo anterior, establecerá los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México, como se presenta en la figura No. 2.10 y de sus programas, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. A través del Sistema de Planeación Democrática conducirá los procesos de participación y consulta ciudadana.



Figura No. 2.10 Proceso del Sistema Nacional de Planeación Democrática
Fuente: Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

Como resultado del Proceso, se obtienen el Proyecto del Plan de Desarrollo, que es enviado al Poder Legislativo y al Consejo Estatal de Gobierno Digital para su examen y opinión, junto con el Plan de Largo Plazo para los próximos 30 años, el cual, en caso de ser necesario se adecúa a seis años. Después de ser aprobado el Plan de Desarrollo por ambas instancias, el Gobernador del Estado ordena la publicación y divulgación. Art. 15 La publicación será en el periódico oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México y se divulgará a toda la población en general. Art.22

En materia de planeación democrática para el desarrollo, las competencias de la Secretaría de Gobierno son:

- Elaborar en coordinación, apoyo y participación de las dependencias, organismos, unidades administrativas y entidades públicas de los gobiernos estatal y municipales el Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas.
- Vigilar en coordinación con las demás dependencias, la relación de los programas y el uso y destino de recursos con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.
- Establecer procedimientos y mecanismos para el control, seguimiento, revisión y evaluación de la ejecución de los programas, el uso y destino de los recursos asignados a ellos y la vigilancia de su cumplimiento. Art. 36 (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 13)

- Formular e integrar las reglas, criterios y metodología; así como construir indicadores para evaluar el impacto de las políticas contenidas en el Plan desde una perspectiva de género, con la finalidad de que las acciones de gasto público reflejen la equidad en los beneficios del desarrollo.
- Integrar y formular el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones relacionadas con la estrategia para el desarrollo del Estado.
- Coordinar a los organismos y entidades públicas adscritas a su sector en la elaboración de sus programas.
- Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del Estado de México. Art. 16 (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 8)

2.4.5 Plan Estatal de Desarrollo Urbano

El Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, esta integrado por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que es el instrumento de mayor jerarquía en esta materia y, se complementa con los Planes Regionales, Municipales y Parciales de Desarrollo Urbano.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México vigente fue elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y se publicó el 19 de mayo del 2008, en la “Gaceta del Gobierno” periódico oficial del Gobierno del Estado; a partir de esa fecha, las disposiciones normativas que contiene son obligatorias para las autoridades y los particulares, de conformidad con la legislación. (Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano, 2015)

La finalidad del Plan consiste en establecer los objetivos, políticas y estrategias del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos del Estado, así como los criterios básicos para el desarrollo urbano de los centros de población.

En su elaboración el Plan Estatal de Desarrollo Urbano debe cumplir con los requisitos que señala el artículo 19 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

El Plan de Desarrollo Urbano, establece las políticas de ordenamiento territorial para cada uno de los 125 municipios que integran el Estado de México, actualmente están vigentes tres tipos de políticas:

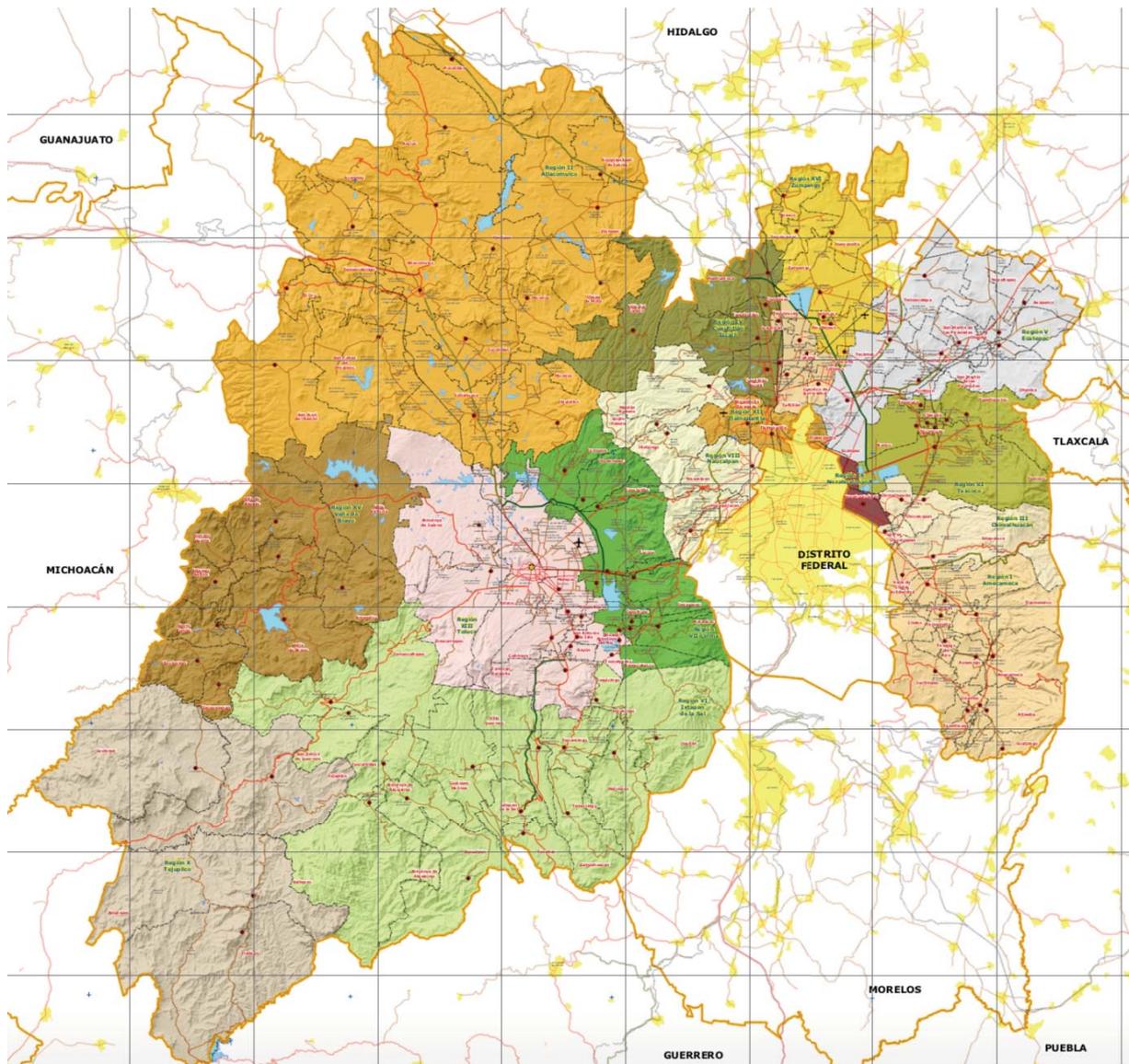
1. **Impulso al desarrollo urbano:** se aplicará en 14 municipios, debido a que sus centros de población poseen las condiciones naturales de suelo y de infraestructura necesaria para capitalizar su crecimiento ordenado y planeado, en virtud de lo anterior, se orientará el crecimiento poblacional y urbano.
2. **De consolidación:** esta política se implementará en 84 municipios que cuentan con crecimientos urbanos y poblacionales, por lo que se proponen acciones de ordenamiento y de mejoramiento en su estructura urbana. No se impulsará el crecimiento de la población; solo se complementará su infraestructura y sus servicios.
3. **De control:** se aplicará en los 27 municipios restantes, la política presenta limitar el crecimiento poblacional y urbano, en virtud de que los municipios carecen de suelo, no cuentan con la capacidad para ampliar la infraestructura actual o se encuentran ubicados en zona de riesgo. Solo se atenderán las demandas propias del crecimiento natural.

En este Plan Estatal de Desarrollo Urbano se establecen los lineamientos urbanos, las acciones y los proyectos estratégicos a nivel regional y, se señalan los criterios normativos y las políticas generales, que deben incorporarse en los planes regionales municipales y los parciales que correspondan.

En respuesta al rápido proceso de urbanización que ha rebasado la planeación territorial del Estado de México, a través del Plan Estatal de Desarrollo Urbano se pretende “afianzar una política estatal, regional, metropolitana y municipal que permita llevar a cabo una planeación integral de la infraestructura, para mejorar los servicios de transporte, comunicaciones, agua, drenaje, electrificación, alumbrado público, pavimentación y obra pública, que serán el sustento para propiciar un crecimiento equilibrado, que además contribuya a la solución de las demandas de los municipios con mayor rezago relativo”. (Plan Estatal de Desarrollo Urbano Edo. México, 2008, p. 14).

Para impulsar el crecimiento económico, se dividió el Estado de México en 16 Regiones, considerado que las ventajas comparativas de cada una, serán determinantes para insertarse

en la economía nacional e internacional, como se observa en el Plano No. 1 Regionalización Operativa; con esto se busca un ordenamiento territorial que integre a las Regiones con los Municipios mediante una planeación que vincule la construcción de infraestructura y los planes de desarrollo urbano con una visión de mediano y largo plazo.



Plano No. 1 Regionalización Operativa
Fuente: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/plan_estatal/D-01.pdf. Fecha de consulta 14 - julio - 2018

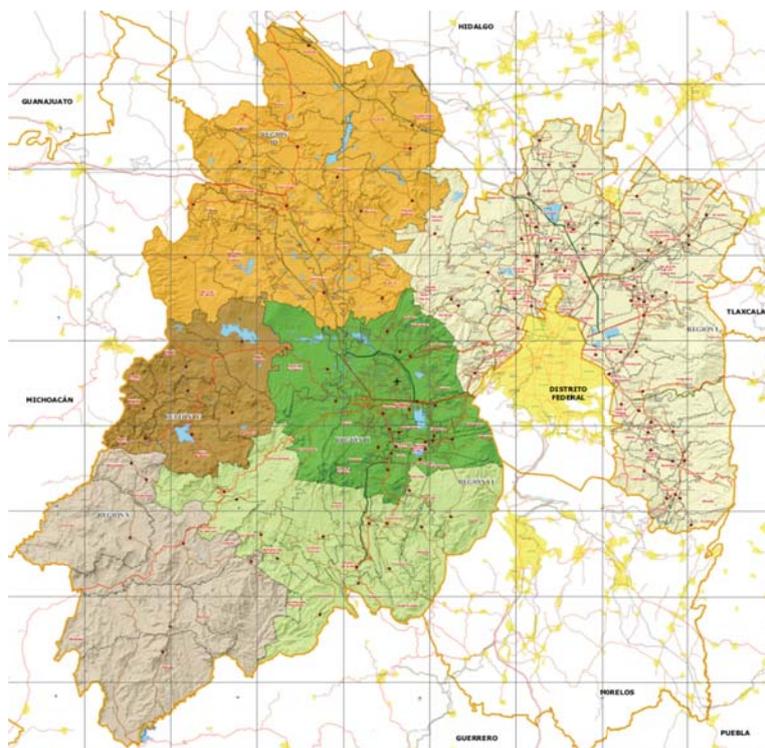
2.4.5.1 Estrategias

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano presenta tres estrategias:

1. Ordenamiento Territorial

Estas estrategias presentan las principales líneas de acción para fomentar el desarrollo regional a través de:

a. **Ordenamiento territorial** de los seis sistemas urbano regionales⁶ que integran el Estado de México, con centros de población estructurados, autosuficientes, sustentables, competitivos. Se privilegiará la mezcla de uso de suelo y densidades, que permitan áreas suficientes para realizar actividades industriales, comerciales y de servicios, integradas por una eficiente estructura vial; promoviendo el incremento de espacios públicos y áreas verdes para fomentar la convivencia de sus habitantes. Ver Plano No. 2 Regionalización para el Ordenamiento Territorial.



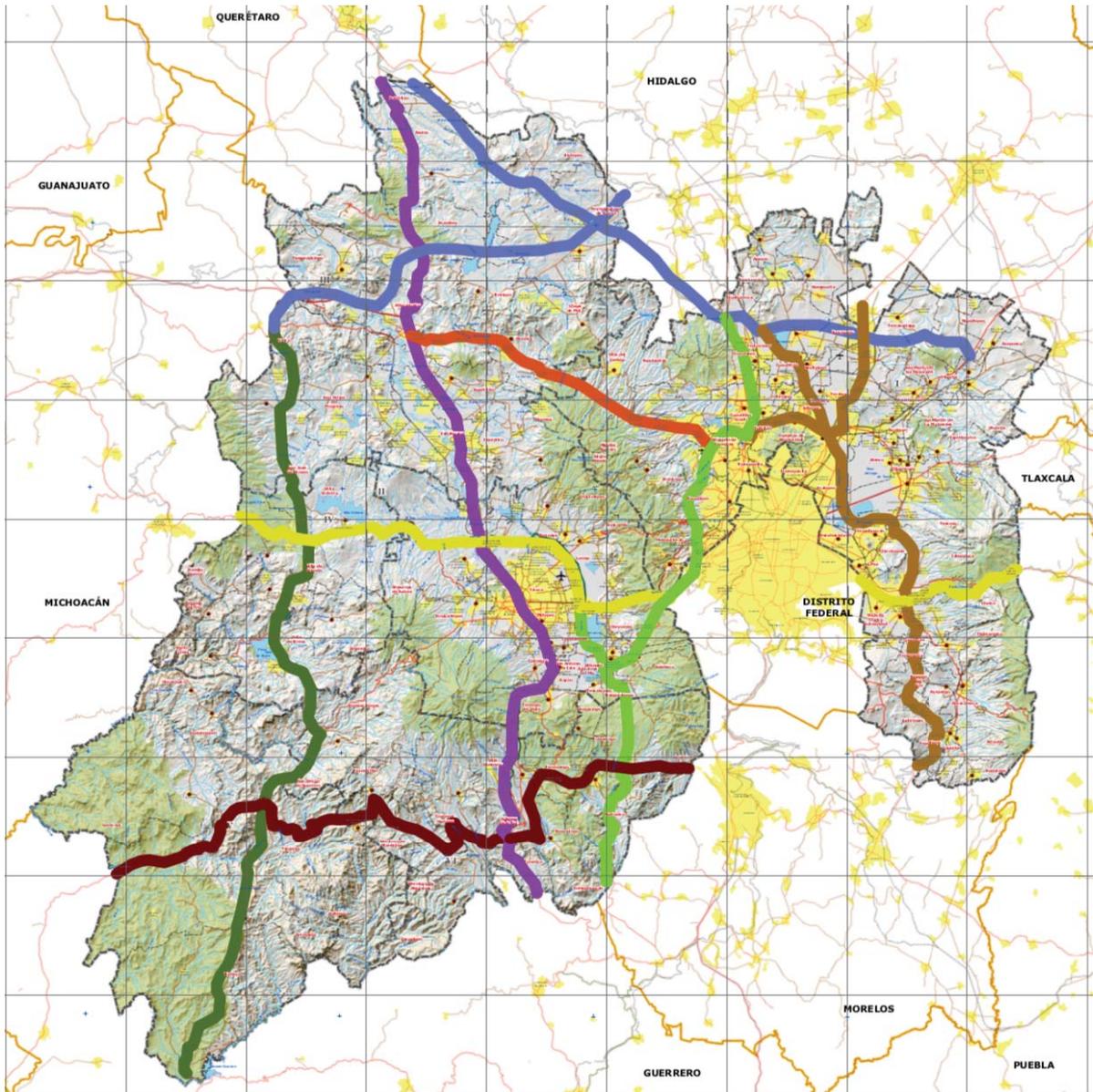
Plano No. 2 Regionalización para el Ordenamiento Territorial.

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en

http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/plan_estatal/E-02.pdf. Fecha de consulta 14 - julio - 2018

⁶ 1. Sistema Urbano Regional del Valle Cuautitlán Texcoco; 2. Sistema Urbano Regional del Valle de Toluca; 3. Sistema Urbano Regional Atlacomulco; 4. Sistema Urbano Regional Valle de Bravo; 5. Sistema Urbano Regional Tejupilco; 6. Sistema Urbano Regional Ixtapan de la Sal.

b. Ejes y enlaces para detonar y equilibrar el desarrollo que tomarán como base la infraestructura vial existente, la que se encuentra en construcción o en propuesta para una mejor articulación del Estado de México con el resto del país y la integración de las regiones con menores niveles de desarrollo. Ver Plano No. 3 Ejes de Desarrollo.



Plano No. 3 Ejes de Desarrollo

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en

http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/plan_estatal/E-04.pdf. Fecha de consulta 14 - julio - 2018

c. Sistema Urbano Estatal integrado por un sistema de ciudades de los principales centros de población de todos los municipios para determinar los niveles de servicios y las aplicaciones de acuerdo con sus potencialidades.

d. Áreas donde no debe alentarse el desarrollo urbano, como son las Áreas Naturales Protegidas, Santuarios de Agua y Forestales; “las franjas montañosas de la Sierra de las Cruces se deben preservar como elemento de contención a la conurbación del Valle de Toluca y la Zona Metropolitana del Valle de México; así mismo, se preservará la Sierra Nevada que separa la entidad del Estado de Puebla y las áreas naturales de la Sierra Nahuatlaca y del Nevado de Toluca, de acuerdo con la estrategia de desarrollo sustentable establecida en los decretos de las áreas naturales protegidas”. (Plan Estatal de Desarrollo Urbano Edo. México, 2008, p. 92).

2. Ordenamiento Urbano

Esta estrategia incluye realizar las siguientes acciones:

a. Mejoramiento de la habitabilidad de los asentamientos humanos, este es un gran reto, debido a que se busca revertir los rezagos y desigualdades de las regiones y las localidades urbanas y rurales. Este se considerará en los Planes de Desarrollo Urbano de los Municipios, para lo cual se requiere:

- Propiciar las mezclas de usos de suelo compatibles, para permitir la cohesión social, reducción de viajes, optimización de la infraestructura;
- Impulsar densidades acordes a los requerimientos habitacionales y a las condiciones socioeconómicas de cada comunidad, para un mejor aprovechamiento de las inversiones realizadas en infraestructura, vialidades y transporte;
- Eficientar en todas las ciudades la red de vialidades primarias, para modernizar su estructura urbana;
- Favorecer el transporte público en la red vial primaria, de preferencia canalizado en carriles confinados y con estaciones predeterminadas;
- Propiciar la concentración de industrias en parques o zonas con normatividad apropiada para tal actividad, promover que se encuentren rodeadas de áreas verdes

para amortiguar su impacto en el ambiente. (Plan Estatal de Desarrollo Urbano Edo. México, 2008, p. 110).

b. Elevación de la competitividad de los centros de población a partir de las ventajas competitivas y las características territoriales, para atraer inversiones, tanto nacionales como extranjeras que generen empleo e ingresos para sus habitantes y permitan a las empresas establecidas ampliar sus capacidades de producción y generación de valor agregado.

c. Redensificación de las áreas urbanas mediante la compactación de las manchas urbanas y el aprovechamiento eficiente del suelos y la infraestructura instalada. Para lograrlo se plantea “impulsar la ocupación de los lotes baldios, ampliación de construcciones existentes o reconversión de inmuebles en aquellas áreas donde lo permita la capacidad instalada de la infraestructura de la zona de ubicación” (Plan Estatal de Desarrollo Urbano Edo. México, 2008, p. 112).

d. Crecimiento urbano sustentable incorporando criterios de sustentabilidad para mitigar el impacto en el entorno natural, con “la expansión ordenada de las actividades económicas y de las zonas urbanas en complemento con la conservación de los recursos naturales que las rodean”. (Plan Estatal de Desarrollo Urbano Edo. México, 2008, p. 113).

e. Preservación del patrimonio histórico construido principalmente en los municipios con mayor riqueza inmobiliaria en esta materia, implementando programas de mejoramiento y rescate de centros histórico. Las medidas propuestas incluyen determinar polígonos de actuación para las zonas con mayor número de monumentos y edificaciones, incluyendo “la incentivación de los sectores social y privado en el rescate y conservación de inmuebles con valor patrimonial con estímulos fiscales y financieros, facilidades administrativas y sistema de transferencia de derechos de desarrollo”. (Plan Estatal de Desarrollo Urbano Edo. México, 2008, p. 115).

3. Sectoriales

Estas estrategias permitirán que se concreten las estrategias de ordenamiento territorial, que actúan a nivel macro y regional, y las de ordenamiento urbano, cuyo ámbito de acción son los centros de población.

a. Fortalecimiento de la planeación urbana asegurando que en la actualización o diseño de los planes de desarrollo urbanos regionales y municipales se integren estrategias y proyectos de sectores cuyas actividades inciden en el ámbito urbano; vigilar que exista congruencia entre las políticas de ordenamiento territorial y de densidad para que la oferta habitacional sea congruente con la capacidad y magnitud de la demanda; desarrollo de actividades turísticas tanto en los ejes de desarrollo como en los denominados “Pueblos Mágicos”; crear y operar un “Sistema e información para el desarrollo urbano, a través del cual se cuente con indicadores para evaluar las características e impactos del proceso de desarrollo urbano de la entidad y que proporcione mayor sustento técnico a las tareas de planeación y administración urbana”. (Plan Estatal de Desarrollo Urbano Edo. México, 2008, p. 116)

b. Promoción y apoyo para la oferta y producción de suelo urbano y vivienda formulando programas y proyectos para disponer de suelo y reservas territoriales, así como vivienda nueva o acciones de mejora que permitan atender las necesidades de los habitantes. Impulsar de manera coordinada con los tres niveles de gobierno la regularización de la tenencia de la tierra e “incorporar a las áreas urbanas los asentamientos irregulares construidos en zonas aptas y aquellas donde se impacte a los ecosistemas, dando atención especial a los recursos hídricos.” (Plan Estatal de Desarrollo Urbano Edo. México, 2008, p. 117)

c. Modernización y ampliación de los sistemas de infraestructura y equipamiento con la finalidad de incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura y el equipamiento urbano para integrar al Estado de México, apoyar al aparato productivo y atender las necesidades básicas de los habitantes. Se dará prioridad a las redes carreteras, al transporte masivo, a la infraestructura hidráulica, de saneamiento y eléctrica.

d. Prevención y atención de riesgos y desastres mediante acciones que eviten los asentamientos humanos en zonas que presentan graves riesgos, como la identificación y reubicación de asentamientos irregulares no consolidados asentados en zonas de alta vulnerabilidad. Formulación y difusión de planes de contingencia, principalmente en el ámbito local, para que puedan actuar de forma coordinada las autoridades municipales, estatales y federales.

e. Preservación y conservación del entorno ambiental implementando acciones que disminuyan y mitiguen los desequilibrios ecológicos, manteniendo y restableciendo las áreas naturales protegidas y evitando el uso irracional de los recursos naturales

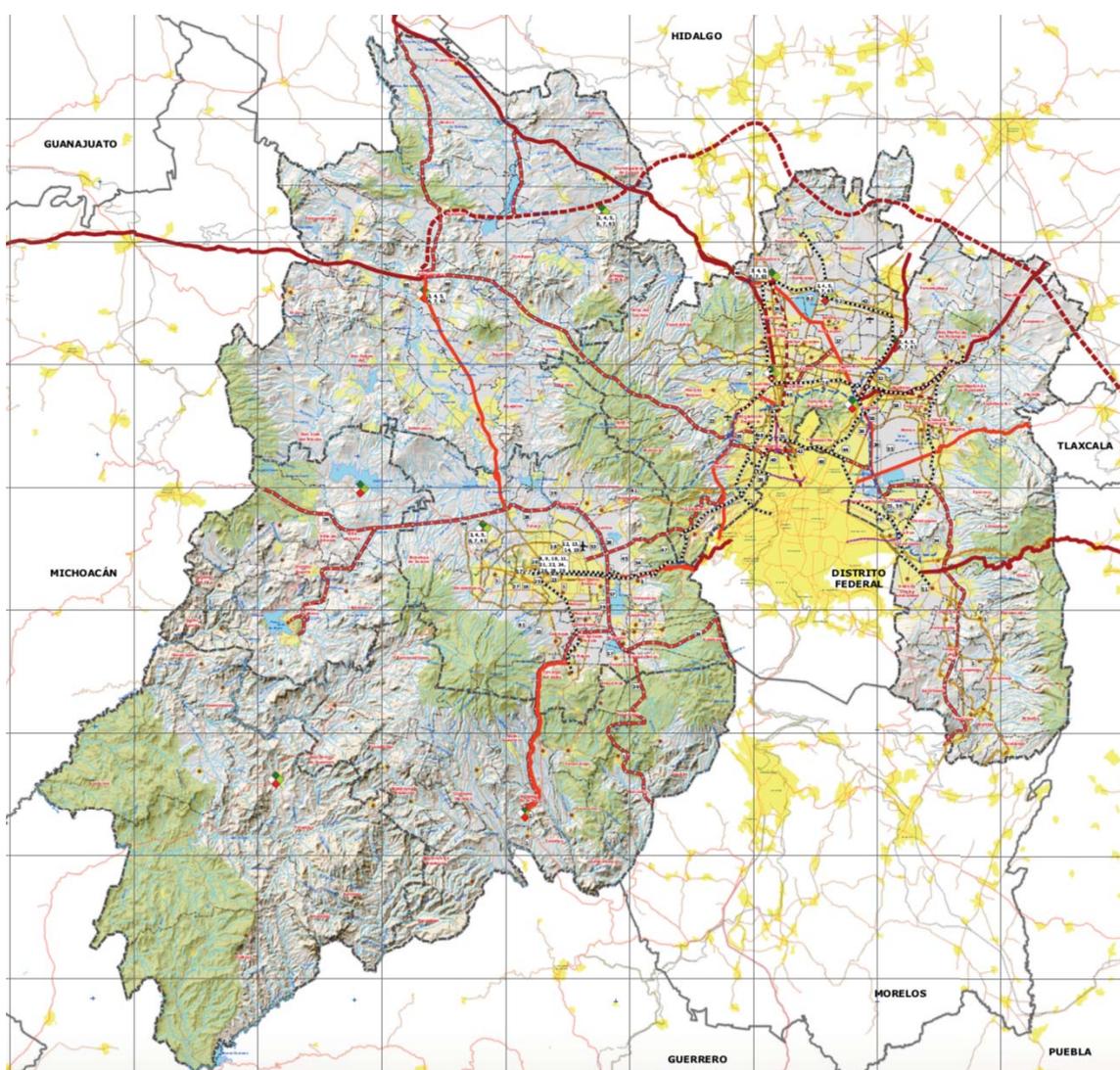
f. Sustentabilidad Urbana instrumentando acciones para racionalizar el uso de los recursos naturales, reducir los niveles de contaminación y elevar el nivel de vida de los habitantes del Estado de México, aplicando las siguientes medidas:

- Impedir el establecimiento de industrias que no cuenten con dispositivos para evitar la emisión de contaminantes;
- Promover sistemas de transporte masivo;
- Establecer en forma precisa las zonas específicas para usos industriales y actividades riesgosas, para posibilitar el control de sus emisiones;
- Manejo adecuado de desechos sólidos;
- Cultura ambiental y uso sustentable de los recursos hídricos. (Plan Estatal de Desarrollo Urbano Edo. México, 2008, pp. 135 - 137)

Para lograr los objetivos, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano cuenta con Proyectos Estratégicos que concretan las políticas de ordenamiento territorial, clasificados en:

- a) Proyectos Estratégicos Sector Desarrollo Urbano y Vivienda;
- b) Proyectos Estratégicos Sector Energía;
- c) Proyectos Estratégicos Sector Agua Potable, Drenaje y Saneamiento;
- d) Proyectos Estratégicos Sector Comunicaciones Sistema Carretero;

- e) Proyectos Estratégicos Sector Comunicaciones, Infraestructura Vial Urbana;
- f) Proyectos Estratégicos Sector Transporte;
- g) Proyectos Estratégicos Sector Educación Equipamiento Regional;
- h) Proyectos Estratégicos Sector Salud Equipamiento Regional;
- i) Proyectos Estratégicos Sector Desarrollo Económico;
- j) Proyectos Estratégicos Sector Medio Ambiente. Ver Plano No. 4 Proyectos Estratégicos.



Plano No. 4 Proyectos Estratégicos
Fuente: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en
http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/plan_estatal/e-10.pdf. Fecha de consulta 14 - julio -
2018

2.4.5.2 Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda

Se instaló el 22 de febrero de 2006, como un órgano técnico de coordinación interinstitucional encargado de promover el desarrollo urbano ordenado de los centros de población de los Municipios e impulsar la construcción formal de vivienda en el Estado de México. (Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, 2015)

La Comisión esta integrada por:

- Dirección General de Operación, Planeación y Control Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano;
- Coordinación General de Protección Civil y Dirección General del Instituto de la Función Registral del Estado de México de la Secretaría General de Gobierno;
- Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente;
- Comisión del Agua del Estado de México y Dirección General de Vialidad de la Secretaría de Infraestructura;
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM);
- Comisión Federal de Electricidad y
- Los municipios, cuando el asunto que se trate sea de su ámbito territorial de competencia.

La Comisión coordina las acciones entre las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal y municipal en materia de desarrollo urbano y vivienda y se constituye a solicitud de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano en foro técnico de análisis y consulta, con relación a:

- a) Los planes de desarrollo urbano que requieran dictamen de congruencia;
- b) Los programas, acciones, inversiones y obras públicas de interés estratégico;
- c) Los Programas y acciones de desregulación, homologación normativa, desgravación, simplificación, mejora y agilización de la gestión urbana.

Dentro de sus funciones se encuentran las siguientes:

- Elaborar las constancias de viabilidad de un predio o proyecto determinado, el cual incluirá las opiniones técnicas o dictámenes que, de acuerdo con el ámbito de competencia, expidan las instancias gubernamentales;
- A solicitud de la Secretaría Desarrollo Urbano y Metropolitano, dar seguimiento a la ejecución de las obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano de los conjuntos urbanos, subdivisiones y condominios, a efecto de que los integrantes y participantes de la misma, rindan informes respecto del avance físico de las obras que correspondan al ámbito de su competencia;
- Recomendar a las autoridades competentes la adopción de las medidas adecuadas para la mejora regulatoria, la desgravación de los procesos de administración y de operación urbana y de construcción de vivienda;
- Implementar medidas y mecanismos para simplificar y agilizar los procedimientos de autorización de trámites en materia de desarrollo urbano;
- Presentar programas, acciones y proyectos estratégicos en materia de desarrollo urbano;
- Proponer ante las instancias correspondientes, proyectos de inversión y financiamiento para el desarrollo urbano y,
- Promover investigaciones científicas y tecnológicas sobre desarrollo urbano y vivienda, así como formular recomendaciones sobre la normatividad respectiva.

2.5 Marco Jurídico Municipal

En este apartado se describe la legislación del Municipio de Naucalpan de Juárez que constituye el marco jurídico de la democracia y la participación ciudadana.

2.5.1 Poder Público Municipal

La Constitución del Estado de México en el Título Quinto 'Del Poder Público Municipal' en el Capítulo Primero describe las atribuciones de los Municipios.

Determina que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México; que sus facultades como Gobierno Municipal le son otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las cuales son ejercidas por el Ayuntamiento de forma exclusiva y no existe una autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Artículo 112 de la (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 40)

El artículo 113 señala que los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento con base en las facultades que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y las leyes que de ella emanen. En el artículo 114 establece que los Ayuntamientos serán electos a través de sufragio libre, secreto y directo y que la ley en materia electoral determinará la fecha de la elección.

Los ayuntamientos están integrados por un 'Jefe de Asamblea' que se denomina Presidente Municipal, y con varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determina en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica del Estado de México. Artículo 117 de la (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 41)

Las Atribuciones de los Ayuntamientos, las establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y demás disposiciones legales aplicables. Con base en éstas, los Ayuntamientos tienen a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Capítulo Tercero 'De las atribuciones de los Ayuntamientos' se determina que ejercerán sus funciones de forma coordinada con el Gobierno de Estado, acorde con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos. En el ámbito de su competencia, gozarán de facultades normativas para gobernar y administrar el Municipio, incluyendo funciones de inspección respecto a las disposiciones de observancia general. Art. 123 de la (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 42)

Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, el cual será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; así como los reglamentos y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, con base en las previsiones de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables. Artículo 124 de la (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, p. 42)

El Capítulo Cuarto corresponde a las Atribuciones de los Presidentes Municipales, con base en los temas de interés de la presente investigación, las de mayor relevancia son las siguientes:

- Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;
- Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
- Rendir al ayuntamiento en sesión solemne de cabildo, dentro de los primeros tres a cinco días hábiles del mes de diciembre de cada año un informe por escrito y en medio electrónico del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas. Artículo 128 (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2017, pp. 43 - 44)

En materia de Planeación Democrática para el Desarrollo al Ayuntamiento le compete:

- Elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y controlar el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas.
- Establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación.
- Asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado de México, la Agenda Digital y el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éstos últimos, manteniendo una continuidad programática de mediano y largo plazos.
- Garantizar mediante los procesos de planeación estratégica, la congruencia organizativa con las acciones que habrán de realizar para alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la estrategia de desarrollo municipal.
- Participar en la estrategia del desarrollo del Estado de México, formulando las propuestas que procedan con relación al Plan de Desarrollo Municipal.
- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, así como evaluar los resultados de su

ejecución y en su caso emitir los dictámenes de reconducción y actualización que corresponda.

- Propiciar la participación del Ejecutivo Federal, Ejecutivo Estatal, grupos y organizaciones sociales y privados y ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo del municipio.
- Integrar y elaborar el presupuesto por programas.
- Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, la Agenda Digital, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éstos se deriven.
- Integrar con la participación ciudadana el Plan de Largo Plazo para el Municipio para los próximos 30 años y en su caso readecuarlo cada tres años. Art. 19 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 10)

En materia de planeación democrática para el desarrollo, las competencias de las Contralorías Internas de los Municipios son:

- Diseñar y operar los instrumentos, procedimientos y mecanismos para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan de Desarrollo.
- Controlar los procesos administrativos y la fiscalización del ejercicio del gasto público, en congruencia con la estrategia para el desarrollo.
- Determinar y sancionar las responsabilidades que se deriven de la evaluación efectuada a los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo y sus programas.
- Verificar y cumplir el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, de la Agenda Digital y sus programas. Art. 17 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 8)

2.5.2 Bando Municipal 2017

Es el ordenamiento jurídico de mayor jerarquía a nivel municipal, de orden público e interés social y de observancia general dentro del territorio del Municipio de Naucalpan. Está redactado con base en los ejes temáticos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal

Naucalpan de Juárez 2016 – 2018 que son: Gobierno Solidario, Municipio Progresista para el Bien Común y Sociedad Protegida. (Olvera Higuera, Bando Municipal 2017, 2017)

Para cumplir con lo establecido en la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios, el Ayuntamiento innovará con la Agenda Digital a través de una política municipal para el fomento, uso y aprovechamiento estratégico de las tecnologías de la información. (Olvera Higuera, Bando Municipal 2017, 2017, p. 19)

Establece las bases para regular, entre otras, las siguientes acciones:

- El nombre y escudo del Municipio;
- El territorio y la organización territorial y administrativa;
- La administración pública, la planeación municipal, las funciones y los servicios públicos municipales;
- El ordenamiento territorial, de los asentamientos humanos y desarrollo urbano;
- Creación y administración de reservas territoriales para la conservación ecológica y protección al medio ambiente y,
- Movilidad sustentable. (Olvera Higuera, Bando Municipal 2017, 2017, p. 25)

Los habitantes del Municipio de Naucalpan, tienen los siguientes derechos y obligaciones:

Derechos:

- Acceso a la información pública en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios;
- Participar en los procesos de consulta que organicen las autoridades Municipales, en términos de la convocatoria que al efecto acuerde y expida el Ayuntamiento;
- Intervenir en la organización de consultas relativas a problemáticas específicas de su comunidad;
- Manifestarse públicamente para tratar asuntos relacionados con la gestión de las autoridades del Municipio;

Obligaciones:

- Cumplir y respetar las leyes, Bando, reglamentos y demás disposiciones de observancia general;
- Contribuir a la hacienda municipal, en las condiciones y formas que las leyes establezcan; Art. 19 (Olvera Higuera, Bando Municipal 2017, 2017, p. 48)

El Ayuntamiento para el desempeño de sus funciones públicas se auxiliará de órganos y autoridades, como los Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales representativas de las comunidades, o cualquier otra reconocida por el Ayuntamiento. Los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana y las Autoridades Auxiliares, deberán ser residentes de la localidad o comunidad en la que fueron electos.

2.5.3 Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2018

De acuerdo con el Bando Municipal de Naucalpan de Juárez 2017 el Presidente Municipal elaborará y someterá a aprobación del Cabildo, el Plan de Desarrollo Municipal y lo publicará, en la Gaceta Municipal, dentro de un plazo de tres meses contados a partir del inicio del periodo constitucional.

El Proceso de Planeación del Plan de Desarrollo Municipal consta de dos etapas, como se muestra en la Figura No. 2.11 Etapas de la Planeación Municipal.

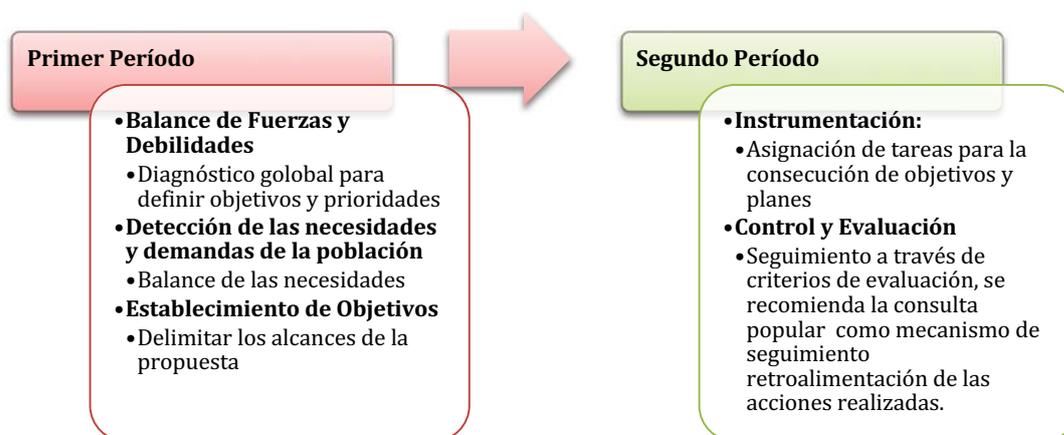


Figura No.2.11 Etapas de la Planeación Municipal
Fuente: Manual para la Planeación Democrática en el Estado de México

La vigencia del Plan de Desarrollo se limita a su período de administración correspondiente o hasta la publicación del Plan de la siguiente administración. Para darle continuidad, sus proyecciones deberán considerar objetivos y estrategias de largo plazo, que serán revisados y considerados en la elaboración del siguiente Plan de Desarrollo. Artículo 41 (Olvera Higuera, Bando Municipal 2017, 2017, p. 60) En la figura 2.12 se presenta el

Proceso de Planeación Democrática Municipal empleado en el desarrollo del Plan Estatal de Desarrollo.

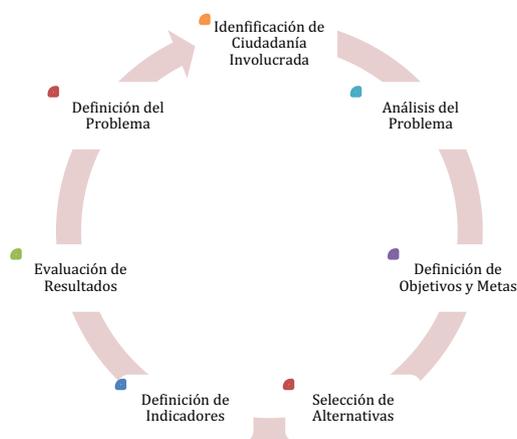


Figura No.2.12 Proceso de Planeación Democrática Municipal
Fuente: Manual para la Planeación Democrática en el Estado de México

El Plan de Desarrollo Municipal será congruente con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, e incluir los siguientes objetivos:

1. Dar dirección al trabajo que realice la Administración Pública Municipal;
2. Fijar las bases para optimizar el empleo de los recursos humanos, materiales, económicos y tecnológicos del Ayuntamiento, para mejorar la calidad de vida y cobertura de servicios públicos;
3. Fomentar y desarrollar la vocación de actitud de servicio, trabajo en equipo y la calidad entre todo el personal, buscar siempre el bienestar y satisfacción de la comunidad. Art. 42 (Olvera Higuera, Bando Municipal 2017, 2017, p. 61)

2.6 Participación Ciudadana

Desde hace varias décadas los ciudadanos, ya sea de forma individual o colectiva participan en actividades públicas convocados por el gobierno como una forma de construir consensos, a través de instrumentos de participación ciudadana que dan sustento a la democracia participativa. De acuerdo con Ziccardi “la participación es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno.” (Ziccardi, Diseño e Instrumentos de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, p. 3)

2.6.1 Ciudadano

A partir de una perspectiva normativa, el concepto ciudadano tiene su origen en el término 'ciudad o polis' Griega que era la unidad política más importante, tanto en la Ciudad – Estado Griega como en la República Romana el ciudadano era un hombre libre que por haber nacido o residir en la 'ciudad' era miembro de la sociedad y participaba en las actividades políticas de la ciudad. "En la Edad Media, el concepto fue utilizado para denominar a los habitantes de las ciudades, que no estaban sometidos a los vasallajes feudales." (Domínguez, 2013, p. 305)

En opinión de Arthur Benz el concepto de Ciudadano "pasó a significar al emprendedor autónomo (Bourgeois) dueño de su persona y de su patrimonio. Éstos eran artesanos y comerciantes que con la industrialización se convirtieron en los responsables del desarrollo económico y formaron un estamento propio" Citado en (Domínguez, 2013, p. 306) a través del cual exigieron al Estado derechos de libertad, constituciones políticas liberales y derechos de participación política.

Durante la época de las Revoluciones democráticas surge la idea de la igualdad de todas las personas adultas como Ciudadanos, de esta forma se generaliza el Concepto Ciudadano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que son ciudadanos de la República Mexicana los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan 18 años o mas y un modo honesto de vivir. Art. 34 de la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 42)

2.6.2 Instrumentos de Participación Ciudadana

A continuación se presentan algunos instrumentos que permiten que los ciudadanos ejerzan su derecho a participar en la vida política de su comunidad, cuyo criterio de organización es de arriba hacia abajo, como en el caso de las consultas o referéndum; o es de abajo hacia arriba, como en el caso de la iniciativa popular, que también está ligada con la democracia participativa.

2.6.2.1 Plebiscito

Es un instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Ejecutivo de la entidad federativa somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Estado. Art. 17 (Ley de Participación Ciudadana del DF, 2004).

En el caso de la Ciudad de México, podrán solicitarle al Jefe de Gobierno que convoque:

- El 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
- El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos
- Al menos 8 de los consejos ciudadanos delegacionales. Art. 18 de la (Ley de Participación Ciudadana del DF, 2004)

2.6.2.2 Iniciativa Popular

Es un instrumento mediante el cual los ciudadanos de una Entidad Federativa y los órganos de representación ciudadana, presentan al Poder Legislativo Estatal proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia. Art. 39 de la (Ley de Participación Ciudadana del DF, 2004)

En el caso de la Ciudad de México, podrán solicitarla:

1. Ciudadanos de la Ciudad de México, presentando los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo del 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores;
2. Comités Ciudadanos, deberán presentarla el 10% de los Comités Ciudadanos y adjuntar las constancias de mayoría correspondientes.
3. Consejeros Ciudadanos Delegacionales, deberán solicitarlo ocho Consejeros y exponer el acta en la que acordaron presentar la solicitud. Art. 41 de la (Ley de Participación Ciudadana del DF, 2004)

2.6.2.3 Referéndum

Es facultad exclusiva del Poder Legislativo decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. Art. 29. de la (Ley de Participación Ciudadana del DF, 2004)

En el caso de la Ciudad de México, podrán solicitarla:

1. Uno o varios Diputados, se podrá presentar en cualquier momento del proceso legislativo, pero siempre antes de la aprobación de la ley o decreto,
2. El 0.4% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores,
3. El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos o,
4. Al menos 8 de los Consejos Ciudadanos Delegacionales Art. 30 de la (Ley de Participación Ciudadana del DF, 2004)

2.6.2.4 Consulta Ciudadana

Es el instrumento a través del cual el Ejecutivo, Federal, Estatal o Municipal, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal. Art. 47 de la (Ley de Participación Ciudadana del DF, 2004).

En el caso de la Ciudad de México la consulta podrá ser dirigida a:

1. Los habitantes del Distrito Federal;
2. Los habitantes de una o varias demarcaciones territoriales;
3. Los habitantes de una o varias colonias;
4. Los habitantes en cualquiera de los ámbitos territoriales antes mencionados, organizados por su actividad económica, profesional, u otra razón (sectores sindical,

cooperativista, ejidal, comunal, agrario, agrícola, productivo, industrial, comercial, prestación de servicios, etc.);

5. Asambleas Ciudadanas, Comités Ciudadanos de una o varias colonias o Demarcaciones Territoriales y al Consejo Ciudadano. Art. 48 de la (Ley de Participación Ciudadana del DF, 2004)

2.7 Gobernabilidad

A mediados de los años setenta el tema de la gobernabilidad comenzó a ser preocupación de académicos especializados y políticos ante “las crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del llamado ‘Estado de Bienestar’” (Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, p. 2). En este ámbito surge el texto de Michael J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, “The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission” (Camou, *El Discurso sobre la Crisis de Gobernabilidad de las Democracias Avanzadas: una revisión de la Comisión Trilateral (1975 - 2010)*, 2010), la idea central de dicho informe consistía en “los problemas de (in) gobernabilidad en las democracias de países altamente industrializados provenían de la ‘sobrecarga’ del Estado de Bienestar, ante demandas y presiones de diversos grupos sociales; a su vez, esto se traducía en una crisis fiscal permanente, así como en pérdida de capacidad para resolver problemas económicos y sociales en el largo plazo” (Serna de la Garza, *El Concepto de Gobernanza*, p. 23)

2.7.1 Delimitación Conceptual

La referencia más importante de la problemática de la gobernabilidad corresponde a la Comisión Trilateral la cual se fundó en 1973 por ciudadanos particulares de Japón, Europa (países de la UE) y América del Norte (Estados Unidos y Canadá) con la finalidad de fomentar una cooperación más estrecha entre estas áreas centrales industrializadas del mundo con responsabilidades de liderazgo compartido en el sistema internacional en su conjunto. (Comisión Trilateral, 2000)

“Desde su creación constituyó una estrategia de los sectores transnacionales más concentrados del mundo capitalista desarrollado para responder con una política articulada

a los desafíos que comenzaron a plantearse desde los últimos años de la década del sesenta. Creada bajo la inspiración de David Rockefeller, la Comisión es un grupo privado formado por representantes del ámbito de los negocios, de la esfera académica y líderes del campo político, que tiene su sede en New York, y está dedicada al análisis y proposición de políticas a escala global a partir de las preocupaciones e intereses de los “tres lados” del capitalismo desarrollado.” (Camou, El Discurso sobre la Crisis de Gobernabilidad de las Democracias Avanzadas: una revisión de la Comisión Trilateral (1975 - 2010), 2010)

En el análisis que realiza Camou del texto ‘la crisis de la democracia’ señala que los autores de la Comisión Trilateral presentan como diagnóstico de las democracias, que éstas están atravesando una ‘crisis de gobernabilidad’ caracterizada por un estado de desequilibrio entre el mayor volumen de las demandas sociales respecto de las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos” (Camou, El Discurso sobre la Crisis de Gobernabilidad de las Democracias Avanzadas: una revisión de la Comisión Trilateral (1975 - 2010), 2010). Situación que permite afirmar que ‘el dilema central de la gobernabilidad de la democracia’ consiste en que las demandas sobre el gobierno democrático se incrementan, mientras la capacidad del gobierno democrático se detiene.

Finalmente, señala Camou que el paradigma de gobernabilidad vigente desde la Segunda Guerra Mundial hasta entrados los años setenta que presenta la Comisión Trilateral se apoya en un trípode de acuerdos básicos:

“a) El consenso en torno a sociedades pluralistas, democráticas y liberales cuyos ejes político-institucionales hay que buscarlos en la existencia de sistemas de partidos competitivos con amplia base electoral de estilo ‘capta-todo’.

b) La organización de economías mixtas reguladas por la intervención estatal. Esquema que se fundaba en la primacía de la iniciativa privada como mecanismo socialmente más eficiente de asignación de recursos, incorporaba un papel relevante del Estado para regular dichas economías y mantenerlas en una senda de crecimiento sostenido con fluctuaciones moderadas de actividad, bajas tasas de desempleo y ritmos aceptables de inflación. A lo que habría que agregar, un marco internacional regulado mediante los acuerdos e instituciones emanadas de Bretton Woods.

c) La extensión y profundización creciente de los derechos de ciudadanía desde las dimensiones civiles y políticas a las dimensiones sociales y económicas según el principio de

'bienestar" (Camou, El Discurso sobre la Crisis de Gobernabilidad de las Democracias Avanzadas: una revisión de la Comisión Trilateral (1975 - 2010), 2010)

En torno al concepto de gobernabilidad destaca la opinión de Juan Rial quien afirma que su alcance tiende a cubrir al conjunto del funcionamiento del sistema político, en ese sentido, gobernabilidad es "la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese 'encuadramiento' llevaría a la ingobernabilidad. Afinando más el concepto, dado que en más de un caso el objetivo no es preciso, lo importante no es si es gobernado o si se gobierna, sino como se hace." (Rial, 1988, p. 11)

Para Xabier Arbós y Salvador Giner gobernabilidad "es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (Camou, Gobernabilidad y Democracia). En opinión de Luis Aguilar Villanueva el concepto de gobernabilidad se centra en la creación y consolidación de la capacidad de gobernar del gobierno". (Aguilar Villanueva, Gobernanza y Gestión Pública, 2008, p. 60)

A través del tiempo, el concepto se ha utilizado para explicar diversos fenómenos en torno a la eficacia y eficiencia en las acciones del gobierno y la aplicación de políticas públicas; para exponer la interacción entre el Estado y diversos actores en los ámbitos público y privado.

En el caso de América Latina, el análisis de la gobernabilidad se presentó en el contexto de tres sucesos complejos: el ineficaz manejo de la economía en Argentina; contingentes de pobres urbanos con reclamos de trabajo, seguridad y servicios sociales en Venezuela; compleja situación económica en Perú en la cual el Presidente Fujimori con apoyo de las fuerzas armadas disuelve el Congreso y, denuncias de corrupción y tráfico de influencias que culminan con el derrocamiento de Fernando Collor de Melo (Presidente de Brasil) y Carlos Andrés Pérez (Presidente de Argentina).

2.7.2 Eficacia

Consiste en la capacidad para alcanzar objetivos establecidos al menor costo posible. En este sentido el concepto se asemeja a la noción de “razón de Estado”. Esta acepción incluye dos aspectos el eficiente ejercicio del poder incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

2.7.3. Legitimidad

Está vinculada a la tradición de la justicia y la legitimidad de un ordenamiento político social, aunada al respeto a los derechos humanos y a la obligación gubernamental de proveer el bienestar general. En este caso, se vincula a la gobernabilidad desde el ángulo del ‘buen gobierno’ con relación a la calidad de acción.

2.8 Gobernanza

Es un estilo de gobierno que se basa en la colaboración, el consenso y la participación de diversos actores con la finalidad de que las políticas públicas ofrezcan mejores resultados y así garantizar la gobernabilidad del sistema político.

Las características de la gobernanza en Europa son distintas a las de América Latina, porque en el caso de Europa las políticas públicas son resultado de la participación de actores públicos y privados que se integran a través de redes sociales y el Estado no es el actor principal en el proceso de toma de decisiones. Zurbriggen define a la gobernanza “como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, generado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas. (Zurbriggen, 2011, pp. 42 - 43)

En América Latina, el concepto ha sido difundido por Organismos Internacionales como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la gobernanza como “el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación: Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”. (Serna de la Garza, El Concepto de Gobernanza, p. 36)

En este documento, se incluyen tres dominios de ésta que contribuyen a alcanzar el desarrollo humano sustentable:

- a) El dominio del Estado, comprende las instituciones políticas y gubernamentales;
- b) El dominio de las organizaciones de la sociedad civil;
- c) El dominio del sector privado.

Como consecuencia, gobernanza es la forma en que se conduce a la sociedad y la organización de la acción colectiva para el logro de objetivos comunes en la que participan tanto actores públicos como privados.

El concepto tiene una acepción descriptiva y una connotación normativa, de acuerdo con la primera, se refiere a una serie de cambios relativos a gobierno y sociedad en muchos estados con la finalidad de reconstruir el sentido y capacidad de dirección de la sociedad. Aludiendo a la mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales.

En su sentido normativo, se refiere a que existe cierta forma apropiada, eficaz, correcta de cómo gobernar una sociedad determinada, por lo que se asocia a conceptos como buen gobierno o mejores prácticas de gobierno.

El Banco Mundial (BM) define gobernanza como “las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país para alcanzar el bien común.” (Kaufmann, 2005, p. 82) e incluye tres dimensiones:

1. Dimensión Política es un proceso a través del cual las autoridades son seleccionadas, supervisadas y remplazadas;
2. Dimensión Económica consiste en la capacidad de los gobernantes de administrar eficientemente sus recursos e implementar políticas sólidas;
3. Dimensión de Respeto por las Instituciones radica en el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones del país.

Estas dimensiones son medidas a través de seis indicadores que evalúan la calidad institucional de la gobernanza:

- a) Voz y Responsabilidad.- miden los derechos políticos, civiles y humanos.
- b) Inestabilidad Política y Violencia.- mide la probabilidad de amenazas violentas o cambios en el gobierno, incluido el terrorismo.
- c) Gobierno Eficiente .- mide la competitividad de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- d) Carga Reguladora.- mide la incidencia de políticas poco amigables con el mercado.
- e) Estado de Derecho.- mide la calidad de la ejecución de los contratos, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de delitos y violencia.
- f) Control de la Corrupción.- mide el ejercicio del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción pequeña y grande y, la captura estatal. (Kaufmann, 2005, pp. 84 - 85)

De acuerdo con Zurbriggen tanto en las definiciones de gobernanza, en las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Banco Mundial “se encuentra implícito un modelo de Estado Neoliberal y en consecuencia, la necesidad de fortalecerlo para que funcionen las fuerzas del mercado. Por lo que el Estado debe determinar con precisión el alcance de las funciones que asume y transferir el resto al mercado y al mismo tiempo incrementar la participación del sector privado y la sociedad civil en actividades que hasta ahora estaban reservadas al sector público, bajo el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaz”. (Zurbriggen, 2011, p. 45)

2.9 Nueva Gerencia Pública

Se caracteriza porque el Sector Público utiliza técnicas gerenciales orientadas al cliente, a los procesos de privatización y a la mayor aplicación de tecnologías de información; e incluye los mecanismo de mercado como competencia, innovación, consumidor. En la conceptualización de la Nueva Gerencia Pública que separa la Administración (Management) y la Política (Policy), se evidencia la influencia del Modelo Neoliberal, dentro de sus tipologías destacan:

- La Soberanía del Consumidor

Consiste en crear al interior del gobierno un mercado competitivo para que los consumidores accedan a comprar donde más les convenga, ejerciendo de esta forma su calidad de clientes. En opinión de Guerrero “uno de los conceptos que mejor permite identificar los fundamentos neoliberales de la nueva gerencia pública, es la soberanía del consumidor, al hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno” Guerrero, 2002, p . 48 citado en (Martínez Vilchis, 2005, p. 15)

En la Nueva Gerencia Pública el gobierno ofrece servicios que están dirigidos al ciudadano, en su rol de cliente; para Osborne y Gaebler “las ventajas que este enfoque ofrece son: estimular la innovación, forzar a los proveedores de servicios a ser responsables con sus clientes, lo que permite al ciudadano elegir entre diferentes clases de servicios”. (Osborne, 1994, p. 42)

- Administración por Contratos

Radica en utilizar la forma jurídica del contrato escrito para solicitar a dependencias del gobierno, contratar a una empresa privada para realizar obras, que antes ejecutaba la propia dependencia con su personal y sus recursos; la finalidad de esta contratación consiste en alcanzar la eficiencia y la calidad. Al respecto Osborne y Gaebler consideran que estas acciones implican algunos peligros, un ejemplo de ello es que un contratista privado con el tiempo forme un monopolio, por lo que a largo plazo se presentarían los mismos problemas que ocurrían cuando la actividad la desarrollaba el gobierno, es decir, ineficiencia y poca calidad. Además del impacto negativo en la sociedad, debido a que la mayoría de las contrataciones son para prestar servicios públicos básicos como suministro de agua potable, drenaje, fugas de agua, recolección de basura, entre otros. (Osborne, 1994)

- Emprendedores e Innovación

De acuerdo con Peter F. Drucker tanto las empresas como las instituciones públicas en su práctica administrativa han incluido el emprendimiento y la innovación como elementos que le permiten a la organización, ya sea pública o privada ser competitiva y sustentable. (Drucker, 1991, p. 128)

Al respecto, es interesante la propuesta de Osborne y Gaebler en el sentido de que un gobierno de “corte empresarial está orientado a obtener recursos, no solo a gastar”, (Osborne, 1994) es decir, hacerse de recursos para beneficio de la comunidad a través de la construcción de obras o de ofrecer servicios para un segmento de la población que está en posibilidades de cubrir los costos, un ejemplo de esto, es la construcción de un club de golf en el que se le impone un costo a la población interesada en tener acceso.

En opinión de Omar Guerrero, en México se observa con mayor frecuencia la idea central de la nueva gerencia pública en el sentido de que “el sector gubernamental esta en manos de gerentes profesionales, señalando los casos en que las Presidencias Municipales, los Gobiernos de los Estados y, a la Presidencia de la República arriban personas provenientes del sector privado, como fue el caso de Vicente Fox Quezada en el año 2000. Guerrero citado en (Martínez Vilchis, 2005, p. 19)

- Sistema de Competencia

El objetivo es no permitir la existencia de monopolios, aunque éstos sean propiedad del Estado, porque se busca eliminar la ineficiencia a través de medidas como la competencia, el control de precios, los incentivos monetarios; siendo los mas utilizados “los mercados internos, la facturación de servicios a los usuarios, la creación o modificación de los derechos de propiedad, los contratos entre administraciones, la contratación externa y los bonos” (Martínez Vilchis, 2005, p. 19)

Las actividades en las que el Estado evidencia su eficacia y competencia, de acuerdo con Drucker “son las referentes a la defensa y las armas; el mantenimiento de la ley y del orden; así como legislar y establecer normas que obliguen a todos los ciudadanos por igual”. (Drucker, 1991)

2.10 Agenda de Gobierno

La más importante de las decisiones de un gobierno en lo que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción es la formación de su agenda, es el proceso de

elaboración en el cual, el gobierno decide si necesita o quiere intervenir o no intervenir en determinado asunto.

La formación de la agenda es un proceso a través del cual, problemas y cuestiones llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.

Por agenda de gobierno se entiende el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Aguilar Villanueva, Problemas Políticos y Agenda de Gobierno, 2007, p. 29)

Innumerables problemas que afectan a un número mayor o menor de personas fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de solución. Algunos son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos significativos, mientras otros, cuentan con voces aisladas y argumentos utilizados comúnmente.

El Estado es el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de solucionar. Sin embargo, no todos los problemas logran atraer la atención gubernamental y despertar su iniciativa.

Frente a algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, y son indiferentes ante otras. No todas las problemáticas adquieren la calidad de cuestión pública; situación que lleva a preguntarse ¿por qué una cuestión social se convierte en cuestión pública y asunto de la agenda de gobierno?

La formación de la agenda de gobierno deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuales grupos y organizaciones tiene la fuerza de convertir cuestiones sociales en públicas y prioridades de gobierno, cuáles organismos gubernamentales actúan frente a las demandas de determinados grupos; en resumen revela cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de la política.

La mayoría de los conflictos, problemas y necesidades que preocupan a los ciudadanos, son parte de la agenda de los ciudadanos, y los perciben como merecedores de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción, sin embargo, para que un asunto tenga acceso a la agenda de gobierno necesita cumplir tres requisitos:

1. Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento público;
2. Que una buena parte del público considere que se requiere de algún tipo de acción y,

3. Que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental

La agenda de gobierno es el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. “Su importancia se debe básicamente a dos hechos: a) la capacidad de atención de los gobiernos es limitada y b) los problemas de una política son asuntos por definir” (Aguilar Villanueva, Problemas Políticos y Agenda de Gobierno, 2007, p. 31)

2.11 Políticas Públicas

Una política es ante todo acción, es en un doble sentido un curso de acción, por un lado deliberadamente diseñado y por otro, efectivamente seguido. La política es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de tomadores de decisiones y operadores. (Aguilar Villanueva, La Hechura de las Políticas, 2007, p. 25)

Las políticas públicas son elaboradas en la interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas, de forma que son exteriorización del juego de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos.

En este sentido, los analistas políticos buscan sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de ¿por qué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política?, ¿por qué se diseñó determinado curso de acción colectiva de una determinada política?, ¿por qué se le calificó como estratégica o prioritaria?. Con miras a cumplir las expectativas de los ciudadanos respecto de los productos gubernamentales.

De tal forma, la política no es un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo, sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. “Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (Aguilar Villanueva, La Hechura de las Políticas, 2007, p. 27). Es aquí donde tiene lugar la participación de los ciudadanos y sus demandas políticas.

Presentar una problemática al gobierno, en cualquiera de sus niveles, lleva implícito impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de la política, para su comprensión es útil la clasificación que ofrece Lowi de las políticas:

- a) “Política distributiva: es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles;
- b) Política regulatoria: es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder; es relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión.
- c) Política redistributiva: aborda las cuestiones agudas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, es la arena más tensa y frontalmente conflictiva”. (Aguilar Villanueva, La Hechura de las Políticas, 2007, p. 33)

A partir del gobierno de Miguel De la Madrid la economía mexicana se sometió a un proceso de ajuste estructural de orientación al mercado. En su discurso al asumir la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1982 anunció la necesidad de modernizar al país, lo que implicaba reducir y adelgazar al Estado para hacerlo eficiente y capaz de cumplir con sus compromisos como gobierno. Esto significó la adopción del nuevo patrón de ***policy making*** que modifica las reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (meduradas o desmeduradas) de la relación entre sociedad y gobierno. En conclusión, se redefinen los límites del ámbito político y del ámbito privado.

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. Por lo cual, Política pública supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, política que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual e inmerecido entre ellos. (Aguilar Villanueva, El Estudio de las Políticas Públicas, 2006, p. 33)

Aproximadamente entre las décadas de 1950 y 1970 el enfoque de las políticas públicas inició su posicionamiento y el de la administración pública empezó a ser desplazado. En opinión de Hayek y Friedman “la relación entre lo público y lo privado se definía mejor mediante el mercado y la libre elección, y no con el Estado actuando en función del ‘interés

público'. De forma que para las décadas de 1980 y 1990 "el argumento de que la frontera entre las esferas pública y privada debía quedar en manos del mercado constituyó el marco dominante para la teoría y la práctica de las políticas públicas, cobrando matices mucho más claros ante el auge de la gestión del 'sector público' y la desaparición del enfoque de la 'administración pública'." (Parsons, 2010, p. 41)

3. Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano del Estado de México

*“Llamamos ciudadano de una ciudad
al que tiene la facultad de intervenir
en la función deliberativa y judicial de la misma”
Aristóteles*

En el presente capítulo se analiza la participación ciudadana en los programas de desarrollo regional del Estado de México

3.1 Participación Ciudadana y el Sistema de Ciudades

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo el objetivo radica en generar condiciones que permitan una mejor calidad de vida para todos los habitantes de México, por lo que es necesaria e importante su participación en los planes estatales y municipales, así como en las acciones diseñadas para tal fin. Con base en lo anterior, se analizará bajo qué lineamientos y condiciones la ciudadanía del Estado de México participa en el diseño de la estrategia de desarrollo y el establecimiento del sistema de ciudades.

3.1.1 Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios

El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios establece “la planeación democrática para el desarrollo es el medio para lograr el progreso económico y social del Estado de México y municipios, y está dirigido, principalmente a la atención de las necesidades básicas para alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privadas” (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 25)

3.1.1.1 Sistema de Planeación Democrática del Estado de México

El proceso de planeación democrática del Estado de México está integrado por 7 etapas, las cuales se describen en la figura No. 3.1 Proceso del Sistema de Planeación del Estado de México



Figura No. 3.1 Proceso del Sistema Estatal de Planeación Democrática en el Estado de México
Fuente: Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

Cumpliendo con lo establecido en el art. 26 constitucional referente a la participación y consulta popular, el órgano de gobierno se encarga de recoger las opiniones y demandas de la ciudadanía, las cuales serán atendidas en los diferentes foros que para tal fin se organizan. Así para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011 se formalizaron 3 foros de consulta, en lo referente a los Programas Regionales del Estado de México 2006 – 2011 se realizaron 16 foros de consulta regionales. Respecto al Plan de Desarrollo 2011 – 2017 se efectuaron 5 foros de consulta en los que participaron 6,645 personas, que registraron 2,926 ponencias.

3.1.1.2 Sistema de Planeación Democrática Municipal

El Sistema de Planeación Democrática Municipal se desprende de las diversas disposiciones en materia de desarrollo y de la normatividad que regula el municipio, y su creación responde a la necesidad de establecer adecuadas políticas públicas en el ámbito más cercano a los ciudadanos, para la correcta transición de la planeación inercial a la planeación democrática y por resultados.

Se ubica en los siguientes marcos normativos:

- Plan de Desarrollo Municipal (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios).
- Plan de Desarrollo Urbano Municipal (Libro Quinto, Código Administrativo del Estado de México).
- Planes de Centro de Población (Libro Quinto, Código Administrativo del Estado de México).
- Planes Parciales (Libro Quinto, Código Administrativo del Estado de México).
- Programas de Ordenación de Zonas Urbanas (Ley General de Asentamientos Humanos).
- Programas de Ordenamiento Ecológico (Código para la Biodiversidad del Estado de México)

3.1.1.3 Instrumentos de Planeación en el Estado de México

Los instrumentos de planeación del Estado de México presentan dos características, la primera consiste en ser congruentes con la legislación federal y con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales. La segunda, se basa en presentar continuidad con el plan que le antecede y desarrollar estrategias a futuro que sean retomadas por el plan de la siguiente administración.

- **Plan de Desarrollo** es el eje rector de las políticas públicas implementadas en la entidad
 - **Plan de Desarrollo 2005 - 2011** está integrado por tres pilares que constituyen las principales aspiraciones de la ciudadanía mexiquense: Seguridad Social, Seguridad Económica y Seguridad Pública.
 - **Plan de Desarrollo 2011 - 2017** se basa en tres pilares temáticos acordes a las perspectivas de los mexiquenses: Gobierno Solidario, Estado Progresista y Sociedad Protegida; que serán impulsados por tres ejes de acción: Gobierno Municipalista, Financiamiento para el desarrollo y Gobierno de Resultados.

- **Programas Sectoriales** son los documentos que concentran el esfuerzo ordenado y formal para establecer propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas; los programas sectoriales son:
 - Gobierno Solidario
 - Estado Progresista
 - Sociedad Protegida

- **Programas Regionales** instrumento que señala las prioridades, objetivos, estrategias, proyectos y líneas de acción para promover el desarrollo entre las diferentes regiones del Estado, a través del aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales, del trabajo, de la sociedad en su entorno territorial y de la integración y crecimiento de las actividades productivas. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 7) Para su integración se realizaron 16 foros de consulta en diferentes regiones con la finalidad de incluir las opiniones y aportaciones de los diversos sectores de la sociedad.

- **Programas Especiales** a través de estos se establece la congruencia entre el plan de desarrollo y la acción gubernamental, con la finalidad de concretar lo que ha sido delegado por voluntad ciudadana.

- **Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México** es el instrumento rector en materia de ordenamiento territorial que establece las estrategias para orientar el desarrollo

El primer Plan de Desarrollo Urbano data de 1983, se actualizó en 2008 con la formulación de un nuevo plan con horizonte al año 2020 que fue aprobado y publicado en mayo de 2008 en la Gaceta del Gobierno del Estado de México.

El Sistema Estatal de Planeación del Estado de México está integrado por:

- Plan Estatal de Desarrollo Urbano
- Programa de Desarrollo Regional

- Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca
- Planes Municipales de Desarrollo Urbano
- Planes Parciales

La administración del Gobierno del Estado de México a través del Plan de Desarrollo 2011 – 2017 buscó promover la transversalidad del quehacer gubernamental e incentivar la participación social, para fortalecer un efectivo proceso de planeación democrática que considere la voluntad y el esfuerzo colectivo para lograr una gestión eficaz, que se materialice en un mejoramiento tangible de las condiciones de vida de la ciudadanía. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 15)

3.1.1.4 Plan de Desarrollo 2011 - 2017

El Plan de Desarrollo del Estado de México es acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 2012 – 2017 y presenta continuidad con el Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011.

Se redactó dando cumplimiento al artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que establece “el desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática”; los artículos 15 fracción II y 22 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y, el Reglamento de la Ley de Planeación en sus artículos 23 y 24 en lo referente a la participación social.

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2011 se realizaron cinco foros de discusión, en los que participaron miembros de los Poderes Legislativo y Judicial, conferencistas y población en general. Participaron 6,645 personas, se registraron 2,926 ponencias en el Portal Electrónico del Gobierno del Estado de México. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 23). A continuación se presenta la información de los cinco foros.

| Fecha | Foro No. 1 | Asistentes | Mesas Temáticas | Ponencias |
|---------------|--|------------|-----------------|-----------|
| 8 - XI - 2011 | Gobierno Solidario | 1,807 | 23 | 847 |
| Temas | Financiamiento para el Desarrollo Social; Salud; Integración de la Familia; Pobreza; Educación; Empleo; Vivienda y Medio Ambiente. | | | |

| Fecha | Foro No. 2 | Asistentes | Mesas Temáticas | Ponencias |
|----------------|---|------------|-----------------|-----------|
| 16 - XI - 2011 | Sociedad Protegida | 683 | 3 | 320 |
| Temas | Estado de Derecho y Gobernabilidad; Democracia; Cultura Política y Participación Ciudadana. | | | |

| Fecha | Foro No. 3 | Asistentes | Mesas Temáticas | Ponencias |
|----------------|--|------------|-----------------|-----------|
| 22 - XI - 2011 | Sociedad Protegida | 1,700 | 21 | 845 |
| Temas | Financiamiento para el Desarrollo; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Competitividad; Ordenamiento Territorial; Infraestructura Hidráulica; Desarrollo Sustentable; Desarrollo Metropolitano; Actualización del Marco Jurídico; Infraestructura Carretera; Transporte Masivo; Transparencia y Simplificación Administrativa | | | |

| Fecha | Foro No. 4 | Asistentes | Mesas Temáticas | Ponencias |
|----------------|--|------------|-----------------|-----------|
| 29 - XI - 2011 | Fortalecimiento Municipal | 1,200 | 4 | 293 |
| Temas | Desarrollo Institucional del Municipio Mexiquense; Políticas y Estrategias para el Desarrollo Municipal; Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal; y Gobernabilidad con visión participativa | | | |

| Fecha | Foro No. 5 | Asistentes | Mesas Temáticas | Ponencias |
|-----------------|--|------------|-----------------|-----------|
| 06 - XII - 2011 | Seguridad y Justicia | 1,200 | ----- | 621 |
| Temas | Métodos Pacíficos de Solución de Conflictos; Participación Ciudadana en la Prevención del delito; Protección Civil; Sistema Penitenciario; Pirotecnia; Nuevo Paradigma de Seguridad Ciudadana; Prevención, Tratamiento y Reinserción Social de la Adicciones; Educación como Coadyuvante para la prevención de la violencia; Trata de Personas; Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres; Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio; Uso de la Tecnología para el Combate de la Delincuencia; Profesionalización de los Servidores Públicos, Atención a las Víctimas del Delito; Servicios Periciales; Delitos de Violencia de Género y Derechos Humanos. | | | |

El Plan de Desarrollo 2011 - 2017 presenta tres pilares temáticos, que en opinión del Gobernador del Estado de México, Dr. Eruviel Ávila representan las aspiraciones de los ciudadanos del Estado de México, porque con éstos se logrará un mejor nivel de vida e igualdad de oportunidades por el desarrollo que se generará al contar con una economía competitiva que creará empleos bien remunerados.

1. El ejercicio de un **Gobierno Solidario** que responde a las necesidades sociales, culturales y educativas de sus habitantes, a través de la creación de instituciones y la implementación de programas que atiendan a las personas.
2. El desarrollo de un **Estado Progresista** que promueve el desarrollo económico regional, mediante el uso de herramientas legales e incentivos para generar mercados dinámicos.
3. El Tránsito hacia una **Sociedad Protegida** “en la que todos sus habitantes tienen derecho a la seguridad en todos los niveles y a la justicia imparcial y equitativa”

Para lograr estos tres pilares, se diseñaron tres ejes de acción que fortalecerán a cada uno de ellos, con la finalidad de 1. Consolidar un **Gobierno Municipalista** al seguir el enfoque de acción local con una perspectiva global; 2. Contar con un **financiamiento para el desarrollo**, a través del ejercicio sustentable de la hacienda pública y, 3. Un **Gobierno de Resultados** sus acciones se evaluarán en un ambiente de transparencia. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 35)

En virtud de que el estudio de caso de la presente investigación corresponde al Municipio de Naucalpan, a continuación se realiza un análisis con base en los tres pilares y los tres ejes de acción del Plan de Desarrollo 2011 – 2017.

❖ **Primer Pilar, Gobierno Solidario** esta integrado por tres temas centrales:

Combate a la pobreza, marginación y desigualdad;

- La pobreza multidimensional se manifiesta de dos formas:
 - Pobreza extrema, se asocia a ingresos menores a los necesarios para cubrir las necesidades alimenticias básicas y tres o más carencias sociales.

El 8.6% de la población del Estado de México se encuentra en esta situación y se concentra con mayor frecuencia en poblaciones rurales.

- Pobreza moderada, se asocia a ingresos menores a los necesarios para cubrir las necesidades básicas, pero suficientes para cubrir los

requerimientos alimentarios esenciales, aunque se padezca una de las seis carencias sociales.⁷

El 34.4% de los habitantes del Estado de México viven en esta situación; en su mayoría habitan en los municipios que pertenecen a las dos zonas metropolitanas – la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) en la que se concentra el 70.4% de la población en esta condición.

En el Plan de Desarrollo se establece la importancia de una política integral que atienda las necesidades de ambos tipos de pobreza. En el caso de la pobreza moderada de las zonas urbanas, se proponen políticas orientadas a las carencias sociales más apremiantes de la comunidad, lo cual incluye realizar inversiones estratégicas en infraestructura para mejorar la calidad de los servicios públicos y programas de ordenamiento urbano y territorial.

En la Figura No. 3.2 Pobreza multidimensional extrema y moderada en el Estado de México, 2010 se muestran los municipios que presentan pobreza moderada.



Figura No. 3.2 Pobreza Multidimensional Extrema y Moderada en el Estado de México, 2010
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 – 2017

En el Plan de Desarrollo se define la marginación de una comunidad “como la dificultad de propagar el progreso técnico, así como su exclusión del proceso de desarrollo y sus beneficios” (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 45) Para el Consejo Nacional de Población (CONAPO) la marginación está relacionada con cuatro dimensiones fundamentales: a) el acceso a servicios básicos; b) las condiciones de la vivienda; c) los ingresos laborales y, d) la educación.

⁷ Las seis carencias sociales son: 1. Acceso a la Seguridad Social; 2. Acceso a los Servicios de Salud; 3. Rezago Educativo; 4. Acceso a la Alimentación; 5. Acceso a los Servicios Básicos; 6. Calidad y espacios de la vivienda. Consultar <http://www.coneval.org.mx/Medicion/>

Con base en estos indicadores, el de mayor impacto son ‘las condiciones de vivienda’ debido a que más del 37% de la población vive en hacinamiento’. La propuesta del gobierno estatal es “ una política social que mejore el acceso a la vivienda y los servicios relacionados con la misma”. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 45)

En la Figura No. 3.3 Grado de Marginación por Municipio en el Estado de México, se observa que en Naucalpan es muy bajo.



Figura No. 3.3 Grado de Marginación por Municipio en el Estado de México 2010
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 – 2017

1. Fortalecimiento del núcleo social y el mejoramiento de la calidad de vida

Para evaluar la calidad de vida, el gobierno estatal emplea el Índice de Desarrollo Humano (IDH), instrumento desarrollado por la ONU “para hacer hincapié en que la ampliación de las oportunidades de las personas debería ser el criterio más importante para evaluar los resultados en materia de desarrollo. El crecimiento económico es un medio que contribuye a ese proceso, pero no es un objetivo en sí mismo”. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000) Para el Gobierno del Estado de México el objetivo es “ampliar las oportunidades de las personas para que gocen de una vida larga y saludable, accedan a conocimientos individual y socialmente útiles, y con ellos obtengan medios suficientes para involucrarse y decidir sobre su entorno”. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 47)

Las variables propuestas por el PNUD son:

- Salud porque refleja las condiciones de los habitantes de los hogares, a través del número de personas que tienen acceso a la seguridad social, número de personas por dormitorio, tipo de acceso a agua y saneamiento y tipo de piso en la vivienda.
- Educación, este indicador está compuesto por la esperanza educativa en niños y la escolaridad alcanzada por adultos mayores de 25 años.
- Nivel de vida, incluye el ingreso laboral y no laboral familiar, ajustado a precios internacionales (en dólares PPA per cápita).

Al respecto, la propuesta del gobierno del Estado consistió en reformar los programas de política social para que permeen en los municipios con mayor rezago.

En la figura 3.4 Índice de Desarrollo Humano por Región en el Estado de México, se observa que en la Región VIII Naucalpan el IDH es alto.



Figura 3.4 Índice de Desarrollo Humano por Región en el Estado de México, 2010
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 – 2017

Respecto a la integración de los hogares⁸, las tendencias demográficas presentan un proceso de transformación, para la realización de las encuestas el INEGI los ha clasificado en familiares y no familiares. Los primeros se caracterizan porque “al menos uno de los integrantes tiene parentesco con el jefe o jefa del hogar. A su vez se divide en hogar: nuclear, ampliado y compuesto. En los no familiares, ninguno de los integrantes tiene parentesco con el Jefe o jefa del hogar, se divide en unipersonal y corresidente.” (INEGI, 2015). De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda, Naucalpan cuenta con 212, 805 hogares, constituidos por una población de 811,986. (INEGI, 2013) En la tabla 3.1 se presenta el tipo de hogares y el número de habitantes en Naucalpan. Se observa que las familias nucleares, constituidas por cónyuges e hijos, están disminuyendo. Presentan un incremento el número de hogares unipersonales, así como “el papel que desempeña la mujer en la sociedad y su creciente participación en la fuerza laboral” (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 48).

| Nuclear ⁹ | Ampliado ¹⁰ | Compuesto ¹¹ | No Especificado |
|----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------|
|----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------|

⁸ Hogar es el conjunto de personas que pueden ser o no familiares, que comparten la misma vivienda y se sostienen de un gasto común. Una persona que vive sola también constituye un hogar. Definición de INEGI. <http://www.cuentame.inegi.org.mx/población/hogares>. Consultado 28 junio 2018.

⁹ Formados por el papá, la mamá y los hijos o sólo la mamá o el papá con hijos; una pareja que vive junta y no tiene hijos también constituye un hogar nuclear.

¹⁰ Están formados por un hogar nuclear más otros parientes (tíos, primos, hermanos, suegros, etcétera)

¹¹ Constituido por un hogar nuclear o ampliado, más personas sin parentesco con el jefe del hogar.

| | | | | | |
|----------------|--------------------|---------------------------------|-----------------------------------|------------------------|--------------|
| | Familiar | 138,614 | 49,736 | 4,699 | 1,664 |
| | 194,713 | 498,331 | 261,585 | 23,652 | 8,183 |
| | 791,751 | | | | |
| Hogares | | | | | |
| 212,805 | | Unipersonal¹² | Corresidentes¹³ | No Especificado | |
| 811,986 | No Familiar | 16,733 | 1,100 | 259 | |
| | 18,092 | 16,733 | 2,897 | 605 | |
| | 20,235 | | | | |

Tabla No. 3.1 Tipo de Hogares y Número de Habitantes en Naucalpan, Estado de México
Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Frente a esta situación el gobierno del Estado de México prevé modificaciones en la red social que tradicionalmente apoyaba a la familia en el cuidado de los niños y los adultos mayores. Este cambio en la estructura de los hogares implica la modificación de los patrones de interacción y de cohesión social. La propuesta consiste en ofrecer soluciones de política social, entre los que incluye la construcción de centros culturales y unidades deportivas.

2. Atención a los grupos más vulnerables de la sociedad

En estos grupos se encuentran los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad, los adultos mayores, las madres jóvenes y viudas, los pueblos indígenas y las personas con alguna discapacidad.

La propuesta del Gobernador Eruviel Ávila consiste en emplear tres instrumentos de política social: La educación, la salud y la inversión en infraestructura.

En la figura 3.5 Población derechohabiente con Seguridad Social por municipio en el Estado de México, se observa que en el Municipio de Naucalpan entre el 42.2% y 57.4% de su población cuenta con servicios de Seguridad Social en alguna de las instituciones que ofrecen el servicio.

¹² Integrados por una sola persona.

¹³ Está formado por dos o más personas sin relaciones de parentesco.

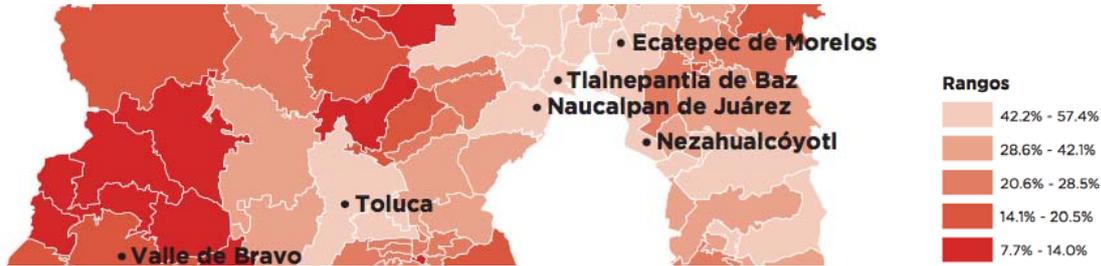


Figura 3.5 Población derechohabiente con Seguridad Social por municipio en el Estado de México, 2010
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 – 2017

Dentro de la propuesta de inversión en infraestructura y con base en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece el derecho a una vivienda digna y decorosa. La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) señala que las características de la vivienda tienen un impacto directo, en la calidad de vida de sus habitantes, los niveles de pobreza y marginación, “con base en su clasificación, una vivienda se considera carente bajo estos criterios, si presenta al menos una de las siguientes características: a) el piso es de tierra; b) el techo es de lámina o de cartón, c) los muros no son de materiales duraderos y d) el número de personas por cuarto es mayor a 2.5 (hacinamiento)”. (CONEVAL, 2006)

En la figura No. 3.6 habitantes con carencias en calidad y espacios de vivienda por municipio; se observa que en Naucalpan entre el 85% y 89% de su población habita en viviendas dignas y decorosas; sin embargo, más de 100, 000 habitantes viven con carencias de calidad y espacios en su vivienda. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 66)



Figura No. 3.6 habitantes con carencias en calidad y espacios de vivienda por municipio, 2010
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 – 2017

Datos estadísticos de CONAPO señalan que cerca del 3.9% de los mexicanos viven en viviendas con piso de tierra. En la Figura No. 3.7 Habitantes que residen en vivienda con piso de tierra, se observa que en el caso de Naucalpan, vive en estas condiciones entre el 3.1% y 5.1% de los habitantes.



Figura No. 3.7 Habitantes que residen en vivienda con piso de tierra en el Estado de México, 2010
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 - 2017

En la figura No. 3.8 Habitantes que viven en hacinamiento, se observa que Naucalpan presenta esta situación en todo su territorio.

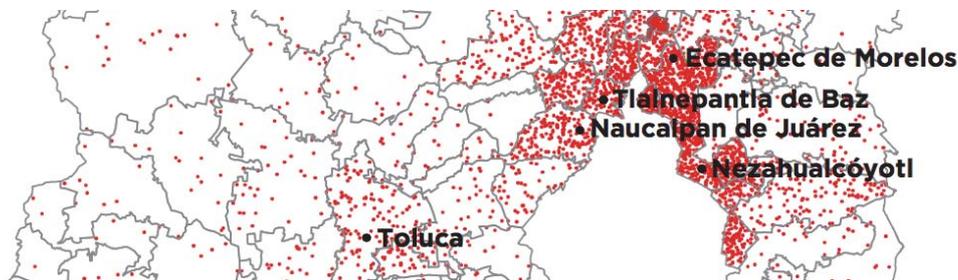


Figura No. 3.8 Habitantes que viven en hacinamiento en el Estado de México, 2010
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 - 2017

Para CONAVI una vivienda con carencias en cuanto al acceso a servicios básicos, presentan al menos una de las siguientes características: a) no tienen agua entubada; b) no cuenta con servicios de drenaje; c) no dispone de energía eléctrica y d) el combustible utilizado para cocinar o calentar los alimentos consiste en leña o carbón sin chimenea.

En la Figura No. 3.9 Habitantes sin agua entubada en su vivienda, se advierte que en Naucalpan, entre el 0 y el 4.7% carecen de agua potable, aún cuando el Organismo Operador de Agua Potable (OAPAS Naucalpan) afirme que el 91.8% de la población tiene agua entubada y el 96.8% cuenta con drenaje.



Figura No. 3.9 Habitantes sin agua entubada en su vivienda, 2010
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 - 2017

En la Figura No. 3.10 Habitantes sin energía eléctrica en su vivienda, se indica que en Naucalpan, entre el 0 y el 0.6% carecen de energía eléctrica.



Figura No. 3.10 Habitantes sin energía eléctrica en su vivienda, 2010
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 - 2017

La baja calidad de la vivienda urbana y la carencia de servicios básicos se encuentra estrechamente relacionada con los asentamientos irregulares o construcciones no autorizadas, que en la mayoría de las ocasiones se localizan en zonas de difícil acceso. La propuesta del Gobernador del Estado de México, Dr. Eruviel Ávila radica en “implementar una política de ordenamiento territorial integral acorde con las demandas sociales de su población, así como promover estricto cumplimiento de las normas vigentes.” (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 69)

❖ Segundo Pilar, Estado Progresista

Esta integrado por cinco objetivos.

1. Promover una economía que genere condiciones de competitividad

En el Plan de Desarrollo se describe que “el crecimiento de una economía depende principalmente de dos variables: 1. La Fuerza Laboral y 2. La Productividad” (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 88) La primera se refiere al número de trabajadores que participan en la economía y esta ligada a las tendencias demográficas. La segunda, es el uso eficiente de los factores de producción, como el capital, la energía, los recursos naturales, entre otros.

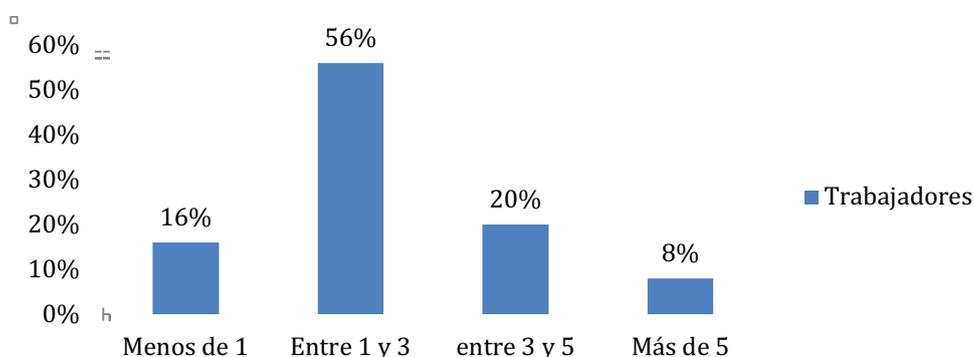
Respecto a la composición sectorial de la economía en el Estado de México; en el sector primario contribuye con el 1.5% de la producción total, en el sector secundario se genera el 36.9% y el sector terciario aporta el 61.6% como se muestra en la Tabla No. 3.2 Porcentaje de Participación del PIB, por lo que el gobierno estatal propone como estrategia incrementar la productividad del sector servicios.

| Sector | Fuerza Laboral | Contribución a la Producción |
|------------|----------------|------------------------------|
| Primario | 5 | 1.5 |
| Secundario | 26.8 | 36.9 |
| Terciario | 68.2 | 61.6 |

Tabla No. 3.2 Partición Sectorial en la Economía
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 – 2017

Respecto a la fuerza laboral, la Zona Metropolitana del Valle de México concentra el 74.9% de la población en edad de trabajar; de éstos el 28.1% labora en el sector industrial y el 71.9% en el sector servicios. La Zona Poniente concentra el 24% de la fuerza laboral del Estado de México.

Con relación a la distribución salarial, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del 2017 señaló que el 16% obtiene menos de un salario mínimo; el 56% de los trabajadores ganan entre una y tres veces el salario mínimo; el 20% entre tres y cinco salarios mínimos y, el 8% restante tiene un salario superior a cinco salarios mínimos. (ENOE, 2017) Como se muestra en la Gráfica No. 3.1 Distribución Salarial.

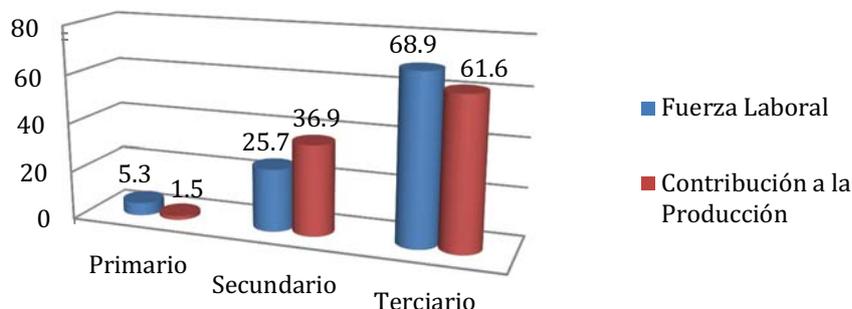


Gráfica No. 3.1 Distribución Salarial en el Estado de México
Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2017

2. Mayor crecimiento económico por medio del Fomento a la productividad y el empleo

Los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del 2017 señalan que en el Estado de México, a nivel sectorial el rubro productivo que más contribuye al empleo es el sector terciario con el 68.9% de la fuerza laboral; seguido del sector secundario con

25.7% y el primario con 5.3% (ENOE, 2017) , representados en la Gráfica 3.2 Fomento a la Productividad y el Empleo.



Gráfica No. 3.2 Fomento a la Productividad y el Empleo
Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

Los Municipios conurbados a la ZMVM concentran el 74.9% de la población económicamente activa y producen el 76% del PIB estatal. El 54.8% del capital físico del Estado de México se localiza en los municipios que integran la SMVM.

3. Impulsar el desarrollo de sectores específicos

Tres actividades económicas generaron el 62.2% del PIB del Estado de México en el 2012:

- La industria manufacturera que aportó el 23.6% del PIB;
- El comercio al por mayor y al por menor, proporcionó el 19% del PIB;
- Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles con el 19.6% (Gobierno del Estado de México, 2014, p. 7).

La industria manufacturera del Estado de México aporta aproximadamente el 13% del total nacional, “con una producción equivalente a 16,450 millones de dólares” (Gobierno del Estado de México, 2014, p. 7). Adicionalmente, aporta el 6.9% del total de las exportaciones mexicanas y el 19.1% de la manufacturas del sector no maquilador.

La industria de alimentos y bebidas es la mas importante de México, en virtud de que aporta el 19% de la producción nacional, emplea a 83,796 personas.

Respecto al sector automotriz, en el Estado de México se localizan ocho armadoras internacionales (General Motors, Chrysler, Volvo, Daimler, Nissan, BMW, Ford, Peugeot) y una nacional.

El Estado de México, ocupa el segundo lugar nacional en la producción industrial de papel, imprentas y editoriales, industria químico – farmacéutica y de minerales no metálicos.

En captación de Inversión Extranjera Directa, se encuentra en el tercer lugar a nivel nacional aglomerando el 5.2% del total. (Gobierno del Estado de México, 2014, p. 9).

4. Impulsar el desarrollo de las economías regionales para alcanzar un progreso equitativo

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) es una de las metrópolis más pobladas del mundo con casi 20 millones de habitantes, de éstos 11.2 millones son mexiquenses, ver Gráfica No. 3.3 Distribución de la Población en la ZMVM. Esta población representa el 73.6% de la población total del Estado de México, la cual constituye el 75% de la fuerza laboral y genera el 76% del PIB del Estado.

□



Gráfica No. 3.3 Distribución de la Población en la ZMVM
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 – 2017

La variedad de actividades en la Zona Metropolitana del Valle de México eleva la productividad del sector servicios, sin embargo, la productividad de la periferia de la ZMVM en cuanto al comercio al menudeo es menor que el registrado en la Ciudad de Monterrey o Guadalajara, como se muestra en la Tabla No. 3.3 Productividad del Comercio entre Zonas Centrales y Zonas Conurbadas.

| | Ciudad de México | Monterrey | Guadalajara |
|-----------------------|------------------|-----------|-------------|
| Zona Central | 100 | 100 | 100 |
| Zona Conurbada | 59 | 114 | 115 |
| Diferencia | -41 | 14 | 15 |

Productividad de la Zona Central = 100

Tabla No. 3.3 Productividad del Comercio entre Zonas Centrales y Zonas Conurbadas
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 – 2017

Lo anterior, conlleva a establecer como uno de los objetivos en materia de política económica del Estado de México, reducir la brecha de competitividad entre las zonas conurbadas con respecto a la Ciudad de México.

Las regiones con mayor productividad son las que se localizan dentro de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) debido a que las zonas industriales presentan ventajas competitivas que se traducen en mayor productividad de las empresas ubicadas en esas zonas, por su alto nivel y calidad de infraestructura y la disponibilidad de mano de obra calificada para actividades industriales. En la figura 3.11 se observa que la productividad de la industria manufacturera en la Región de Naucalpan, se encuentra entre en el rango de los US \$270,444.00 a US \$486,704.00



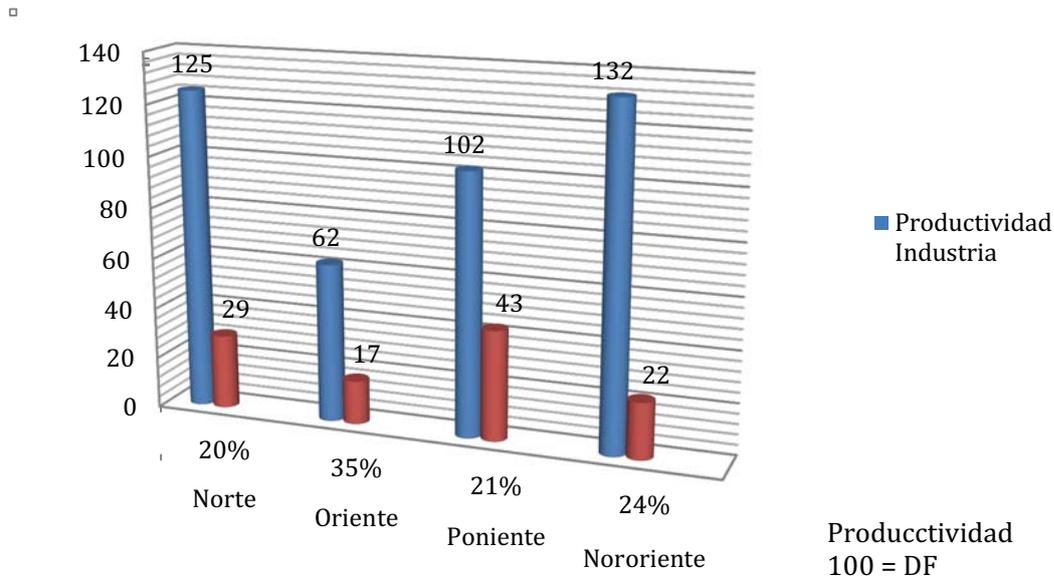
Figura No. 3.11 Productividad de la Industria Manufacturera en la Región de Naucalpan
Fuente: Plan de Desarrollo 2011 – 2017

Para evaluar el desarrollo de las entidades que constituyen el área conurbada del Estado de México en la Zona Metropolitana del Valle de México se dividió en cuatro:

- k) Zona Poniente, tiene como eje a los municipios de Tlalnepantla de Baz, Naucalpan de Juárez y Huixquilucan;
- l) Zona Norte, incluye a los municipios de Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli;
- m) Zona Nororiente, centrada en el municipio de Ecatepec de Morelos y;

n) Zona Oriente, comprende los municipios de Nezahualcóyotl, Chalco, Texcoco y sus alrededores.

En la Gráfica No. 3.4 ¿Qué peso tiene cada zona? Se presenta el porcentaje de población y la capacidad productiva de cada zona.



Gráfica No. 3.4 ¿Qué peso tiene cada zona?
Fuente: Plan de Desarrollo 2012 - 2017

La Zona Poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México es la mejor posicionada, su productividad total es comparable en todos los aspectos con la de la Ciudad de México. Los sectores más productivos son: la industria del papel, productos metálicos y de la maquinaria y equipo.

El 43% de la población económicamente activa se desarrolla en actividades con un nivel de productividad igual o superior a la Ciudad de México. Un 20% adicional de su población labora en actividades cuya productividad es 10% menor a la de la Ciudad de México. Respecto a las actividades de alto valor agregado, como son los servicios financieros, de salud y los corporativos sólo el 10% de la población de la Zona Poniente los desempeña.

En virtud de lo anterior, la estrategia de desarrollo, propuesta por el gobierno estatal, consistió en “promover el crecimiento ordenado de sus zonas residenciales y comerciales, por medio de una política de ordenamiento territorial coordinado, así como el diseño de

sistemas de transporte masivo que descongestionen a las vías existentes, en armonía con los cambios de uso de suelo”. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 109)

5. Alcanzar un desarrollo sustentable

En este rubro, el gobierno estatal planteó reforzar la política ambiental en tres vertientes:

- a) Propuestas para el control de emisiones originadas por la actividad económica de la entidad;
- b) Manejo sustentable de los residuos industriales y residenciales;
- c) Política ambiental con visión municipalista que reconozca la importancia de los gobiernos locales en esta materia. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 116) Debido a que el manejo de los residuos sólidos, desde la recolección de basura hasta su procesamiento, al igual que la administración de las aguas residuales, con base en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es potestad de los Municipios. En esta política ambiental, se considera que la participación ciudadana en estos rubros tendrá un mayor impacto a diferencia de invertir en infraestructura.

Estas propuestas representan un reto para el Estado de México, ya que se concentra aproximadamente el 13.5% de la planta industrial de todo el país y el 13.5% de la población total.

❖ Tercer Pilar Sociedad Protegida

Este pilar se basa en el derecho a la seguridad y a la justicia de todos los habitantes del Estado de México, para ello se inició con la promulgación de la Ley de Seguridad Estatal, la creación de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) encargada de la prevención y combate especializado del delito. Transformación del Sistema de Justicia al convertirlo en un sistema acusatorio basado en juicios orales. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 137)

1. Seguridad Ciudadana

La estrategia del gobierno estatal se basa en la política social como un factor que coadyuve a lograr la seguridad a través de políticas de integración y participación social. Estableciendo

como líneas de acción: “establecimiento de guarderías y estancias infantiles, combate a la violencia intrafamiliar, acceso a la educación, combate a las adicciones, fomento al acceso a un empleo digno y bien remunerado”. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 139).

2. Procuración de Justicia

Esta propuesta, surge como respuesta a la mala percepción de la ciudadanía con relación a las instituciones de seguridad y justicia. De tal forma que la procuración de justicia es parte del proceso penal que inicia con la denuncia del delito y finaliza con la impartición de justicia.

El elemento más importante radica en la implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA)

3. Derechos Humanos

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece que “son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”. (OHCHR, 2000) Con base en lo anterior, el Gobernador del Estado de México señaló que “una sociedad puede considerarse protegida si su gobierno cumple a cabalidad con su responsabilidad de salvaguardar los derechos humanos” (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 149) En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México se centra en hacer observaciones sobre la falta de acceso a la impartición de justicia; para lo que cuenta con una figura de defensoría de derechos humanos en los municipios del Estado de México.

En este contexto, Eruviel Ávila señala que su actuación “debe darse en cuatro niveles; a) cultivar una conciencia social respecto a los derechos humanos, b) actuar conjuntamente con organizaciones civiles y fomentar la participación ciudadana, c) hacer partícipe al sistema judicial en los casos en que se violen los derechos y d) mediar entre los actores involucrados en la materia”. (Ávila Villegas, Eruviel, 2011, p. 150)

3.1.1.5 Programa de la Región VIII Naucalpan

El interés por dividir al Estado de México en regiones es congruente con el modelo económico neoliberal, al señalar como finalidad el fomentar la competitividad a nivel estatal y nacional de cada una de las regiones, en virtud de que en el entorno internacional se presentan cambios económicos y políticos impulsados por la globalización con serias repercusiones en los ámbitos económico, político y social del país.

La regionalización del Estado de México se sustenta en un marco legal que inicia en la Ley de Planeación que establece las bases de integración y funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo, en los niveles federal y estatal, cuyo propósito es vincular normativamente la relaciones entre los gobiernos federal y estatal, con su respectiva población a través del Plan de Desarrollo.

En el caso del Estado de México, el Plan de Desarrollo de 2011 – 2017 es el eje rector de los Programas de Desarrollo Regional 2012 – 2017, su fundamento normativo es el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, que en su artículo 97 “establece un total de 16 regiones para efectos de la planeación del desarrollo regional del Estado de México. Conforme a esta disposición, la Región VIII Naucalpan se encuentra integrada por los municipios de Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez y Nicolás Romero. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 23)

En los Programas de Desarrollo Regional se señala la importancia de la **participación ciudadana**, al considerársele **el elemento principal en un orden democrático**, por su presencia en el diseño de la planeación de las acciones y políticas públicas que implementará el Gobierno del Estado de México; éste en su caracterización de ‘buen gobierno’ a petición expresa de la ciudadanía ofrecerá información sobre su desempeño mediante la difusión de información referente a su gestión.

Sin embargo, la participación ciudadana se desarrolla de acuerdo con las modalidades que el gobierno establece, como “consejos, comités, asociaciones, agrupaciones de carácter comunitario o la forma que mejor corresponda a las características de los proyectos”. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 25) . Durante el gobierno de Eruviel Ávila la participación fue a través de los “Comités Ciudadanos y de los Consejos de Transparencia, Control y

Vigilancia de la Obra Pública, el Programa de Testigos Sociales en las adjudicaciones gubernamentales y las Contralorías Sociales”. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 26)

En los Programas de Desarrollo Regional la participación ciudadana se realizó por medio del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) ‘instancia institucionalizada’ (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 26) para recibir y canalizar las demandas de los sectores sociales. Recibió las manifestaciones de los ciudadanos y los integró en 16 documentos, que fueron canalizados al ‘Subcomité Regional’ integrado por representantes de los distintos órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privadas de las 16 Regiones que constituyen el Estado de México.

El Gobierno del Estado convocó a la ciudadanía a participar a través de Tres Foros Regionales de Consulta y Participación Ciudadana, en los cuales se recibieron sus demandas y proyectos; éstos se realizaron los días 27, 29 y 31 de agosto de 2012 en los municipios de Tlalnepantla de Baz, Toluca y Amecameca, respectivamente. Los principales tópicos fueron: educación, empleo, inseguridad, salud, desarrollo humano, economía sustentable y el impulso al desarrollo municipal. En los que participaron funcionarios públicos, académicos y organizaciones civiles.

En cada Foro se instalaron cuatro mesas temáticas relacionadas con los tres pilares del Plan de Desarrollo Estatal: 1. Un Gobierno Solidario; 2. Un Estado Progresista y 3. Una Sociedad Protegida apoyados en una Gestión Gubernamental Distintiva y los tres ejes transversales: 1. Un Gobierno Municipalista; 2. Un Gobierno de Resultados y 3. Un Financiamiento para el Desarrollo.

3.1.1.5.1 Diagnóstico

Se realizó con base en las características territoriales de la Región VIII, los tres ejes del Plan de Desarrollo Estatal y el impulso del Gobierno del Estado de México a los Municipios que lo integran.

➤ Panorama Territorial

Se localiza en la porción noroeste del Estado de México, esta integrada por cinco municipios: Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez y Nicolás Romero y cuenta con 203 localidades.

En la Figura No. 3.12 Localización Geográfica de la Región VIII Naucalpan se observa su colindancia con las 16 Regiones del Estado de México y Entidades Federativas

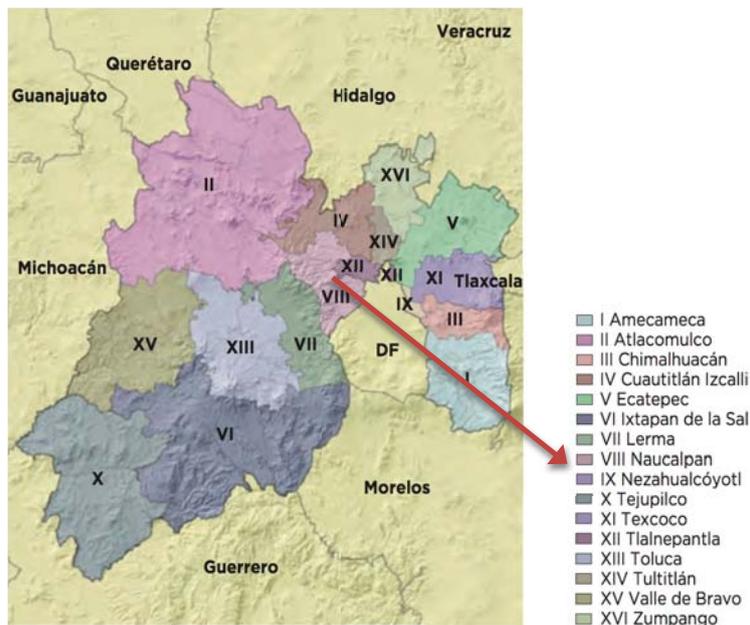


Figura No. 3.12 Localización Geográfica de la Región VIII Naucalpan, Estado de México
Fuente: Programa de la Región VIII Naucalpan

Por su ubicación geográfica la Región VIII Naucalpan pertenece a la Zona Metropolitana del Valle de México que es la de mayor importancia para el Estado de México.

Abarca una superficie de 726.70 km² que representan el 3.23% del total del territorio del Estado. Los municipios de mayor extensión territorial son Nicolás Romero con 232.16 km², Naucalpan de Juárez con 157.04 km² y Huixquilucan con 141.69 km² como se aprecia en la Figura No. 3.13 Región VIII Naucalpan.



Figura No. 3.13 Región VIII Naucalpan, Estado de México
Fuente: Programa de la Región VIII Naucalpan

- **Distribución de la Población**

En la Región VIII Naucalpan habitan 1'470,826 mexiquenses, que equivale al 9.69% de la población estatal, con una tasa de crecimiento regional de 1.47 inferior a la tasa estatal que es de 1.74%, lo cual demuestra una “tendencia a la consolidación de los asentamientos humanos” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 33). Los Municipios con mayor población son Naucalpan de Juárez, Nicolás Romero y Huixquilucan entre los tres concentran el 98% de la población total de la región, el 2% restante son habitantes de Jilotzingo e Isidro Fabela.

Una localidad es considerada urbana si tiene 15,000 o más habitantes. En la Región VIII de las 203 localidades que la integran, el 98.03% son rurales, debido a que su población es menor de 15,000 habitantes. Esta situación se presenta, principalmente en los Municipios de Isidro Fabela y de Jilotzingo; en el primero sus 19 localidades tienen menos de 2,500 habitantes. En el caso del segundo, el 91.3% de sus localidades su población es menor a 2,500 y el 8.69% restante, se encuentra en el parámetro de 2,500 a 14,999 habitantes. Como se presenta en la Tabla No. 3.4 Localidades de la Región VIII Naucalpan.

Sólo 4 localidades son urbanas, dos se localizan en el Municipio de Huixquilucan, una en Naucalpan de Juárez y otra en Nicolás Romero. En estas localidades habitan 1'218,630 personas que constituyen el 82.85% de la población de la Región VIII.

| Localidad | Número de localidades | Tamaño de la Localidad | | | | | |
|----------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | | Rural | | Urbana | | | |
| | | Menores de 2,500 habitantes | De 2,500 a 14,999 | De 15,000 a 99,999 | De 100,000 a 249,999 | De 250,000 a 499,999 | De 500,000 a 999,999 |
| Región VIII | 203 | 168 | 31 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Población | 1'470,826 | 86,702 | 165,494 | 23,150 | 121,470 | 281,799 | 792,211 |
| Huixquilucan | 60 | 45 | 13 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Población | 242,167 | 25,134 | 72,413 | 23,150 | 121,470 | 0 | 0 |
| Isidro Fabela | 19 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Población | 10,308 | 10,308 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Jilotzingo | 23 | 21 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Población | 19,970 | 11,034 | 6,936 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Naucalpan de Juárez | 58 | 53 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Población | 833,779 | 21,824 | 19,744 | 0 | 0 | 0 | 792,211 |
| Nicolás Romero | 43 | 30 | 12 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Población | 366,602 | 18,402 | 66,401 | 0 | 0 | 281,799 | 0 |

Tabla No. 3.4 Población y Localidades de la Región VIII Naucalpan
Fuente: Programa de la Región VIII Naucalpan

Estas cuatro localidades son las que atraen mayor población y actividades económicas, la más representativa es Naucalpan de Juárez, seguida de Villa Nicolás Romero y Naucalpan de Juárez del Municipio de Huixquilucan. Cabe señalar que la localidad de Jesús del Monte presenta un crecimiento constante tanto en población como en actividad económica.

La importancia de éstas localidades es estatal y nacional al ser integrantes de la Zona Metropolitana del Valle de México; situación que impacta en su proceso de urbanización debido a que impulsa su desarrollo económico y la modernización de su territorio.

- **Sistema de Ciudades**

Para el *Sistema de Ciudades* el Gobierno del Estado de México analizó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001 – 2006 elaborado por

SEDESOL; El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México¹⁴; el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México (PDUEM) y el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán – Texcoco (PRDUVCT).

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001 – 2006 reconoce a la Megalópolis del Centro del País (MCP) “como el asentamiento humano más importante a nivel nacional, ya que concentra mayor población y niveles de servicios. Dicha Megalópolis comprende un total de 265 unidades político – administrativas: 16 Demarcaciones de la Ciudad de México, 99 municipios del Estado de México, 52 de Tlaxcala, 31 de Hidalgo, 36 de Puebla y 31 de Morelos (Región VIII Naucalpan, 2012, pp. 34 - 35), siendo la Zona Metropolitana del Valle de México la más importante, integrada por: las 16 Demarcaciones de la Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y 29 municipios del Estado de Hidalgo. Los cinco municipios que integran la Región VIII Naucalpan se encuentran en la MCP y como consecuencia en la ZMVM.

De acuerdo con el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 59 municipios del Estado de México integran a la ZMVM quedando incluidos los municipios de la Región VIII Naucalpan, los cuales forman parte de importantes corredores industriales y centros específicos de ocupación del territorio. Con relación a los corredores, destacan el de Alce Blanco, San Francisco Cuautlalpan ubicados en Naucalpan de Juárez y respecto a centros específicos, están los centros urbanos San Fernando e Interlomas en el Municipio de Huixquilucan; Ciudad Satélite y Lomas Hipódromo en el Municipio de Naucalpan de Juárez para sectores de altos y medianos ingresos.

Para el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México (PDUEM) 59 municipios del Estado de México son parte de la ZMVM a los cuales denomina ‘Región del Valle Cuautitlán – Texcoco’, sin embargo, señala que “son 35 los municipios físicamente conurbados con el Valle Cuautitlán – Texcoco (VCT) y el DF (ahora Ciudad de México), entre los que se encuentran tres municipios de la Región VIII: Huixquilucan, Naucalpan de Juárez y Nicolás Romero.” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 35)

¹⁴ Declaratoria de Ampliación del Ámbito Territorial de Planeación y Estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, que emiten en conjunto los Gobiernos del Distrito Federal, Estado de México y el Estado de Hidalgo. Publicado en la Gaceta de Gobierno, 18 de agosto de 2008.

El Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán – Texcoco (PRDUVCT) establece “la conformación de la Megalópolis del Centro del País (MCP) y determina que el Valle Cuautitlán – Texcoco (VCT) está integrado por 59 municipios del Estado de México mismos que conforman la ZMVM” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 35)

Con base en dos instrumentos de Planeación el PDUEM¹⁵ y el PRDUVCT que señalan la conurbación de los municipios del VCT con la Ciudad de México, el Gobierno del Estado de México definió un Sistema de Ciudades, integrado por 10 centros regionales, en torno a los cuales giran el resto de los municipios del Valle de México.

De los cinco municipios que constituyen la Región VIII solo Huixquilucan, Jilotzingo y Naucalpan se encuentran dentro de su área de influencia; Isidro Fabela y Nicolás Romero junto con otros municipios se integraron al área de influencia de Tlalnepantla de Baz. En la Figura No. 3.14 se observa la incorporación de la Región VIII al Sistema de Ciudades.

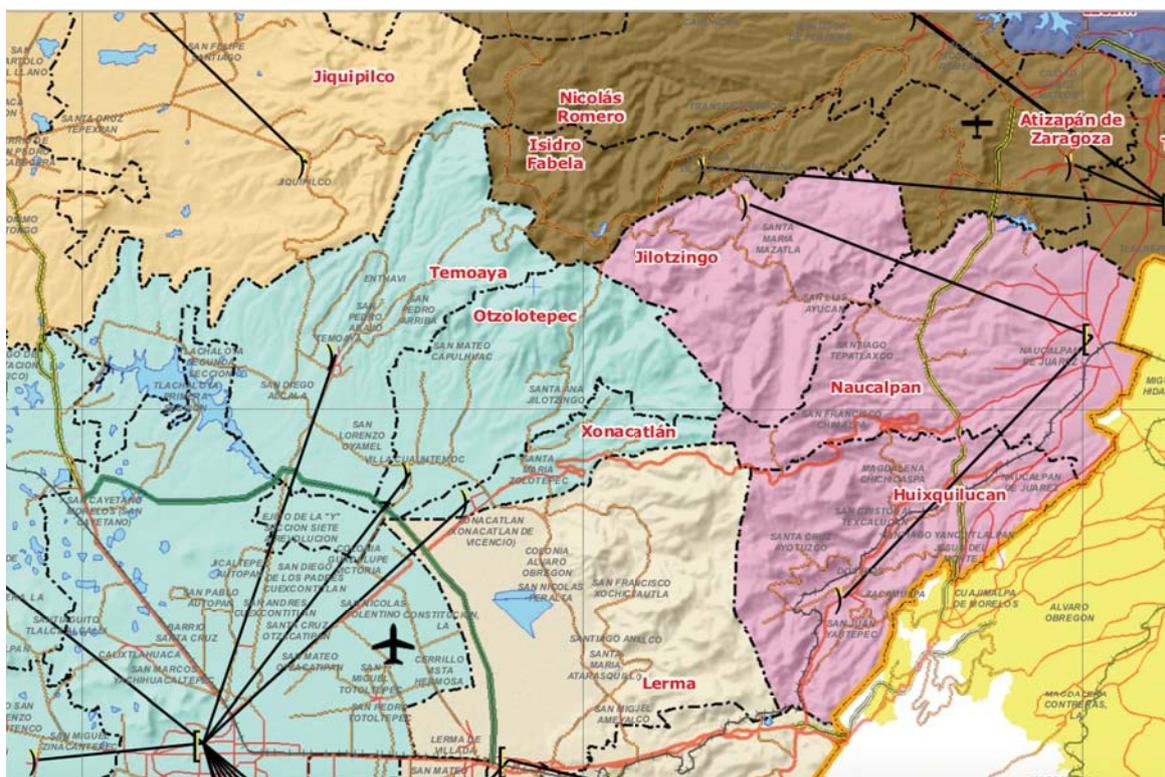


Figura No. 3.14 Incorporación de la Región VIII Naucalpan al Sistema de Ciudades

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de México en

http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/plan_estatal/D-15.pdf. Fecha de Consulta 2018-07-16

¹⁵ El Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, se encuentra inscrito en el Registro Público de la Propiedad desde julio de 2007

- **Estructura Urbana**

Respecto a la **estructura urbana** de las 73,769.13 hectáreas de la Región VIII, el 81% de su superficie esta considerada como no urbana; solo 13, 159.78 ha que equivalen al 17.84% corresponde a superficie urbana. El municipio con mayor superficie urbana es Naucalpan de Juárez con 6,759.87 ha, seguido de Nicolás Romero con 3,680.08 ha y Huixquilucan con 2,645.07 ha; en la Figura No. 3.15 se observa que en los cinco municipios que constituyen la Región VIII, la mayor parte de su superficie está clasificada como no urbana; en el municipio de Jilotzingo el 95.59% de su superficie es no urbana.

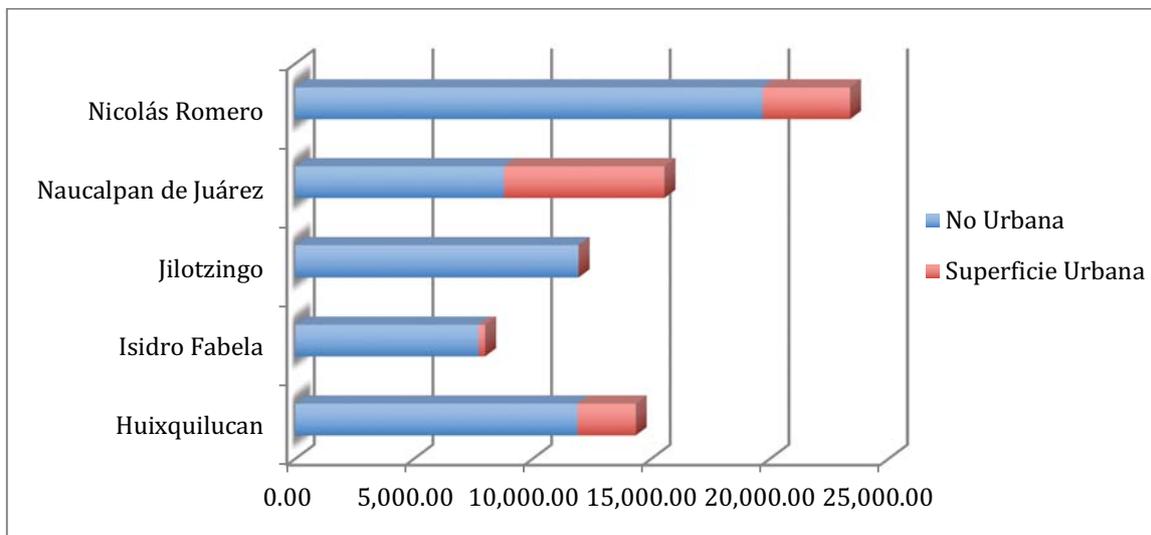


Figura No. 3.15 Superficie No Urbana y Urbana de los Municipios de la Región VIII
Fuente: Programa de la Región VIII Naucalpan

Sin embargo, el uso de suelo urbano, se ha consolidado como segundo lugar al interior de la Región VIII, situación que se presenta principalmente en los municipios de Huixquilucan, Naucalpan de Juárez y Nicolás Romero. Esto ha generado como consecuencia, la disminución de áreas de pastizal que actualmente son ocupadas por asentamientos humanos y pequeñas zonas agrícolas. En la Figura No. 3.16 se presentan los usos de suelo que prevalecen en la región.



Figura No. 3.16 Superficie No Urbana y Urbana de los Municipios de la Región VIII
Fuente: Programa de la Región VIII Naucalpan

- **Uso de Suelo**

Con relación al uso de suelo, en la zona urbana de la Región VIII predomina el de tipo habitacional, ya que de las 13,159.78 ha. con que cuenta la región el 80.22% son de éste tipo. Como señala Iracheta “a diferencia de otras mercancías, el suelo es muy peculiar: cada predio es único, inamovible e irrepetible; esta característica absoluta reduce la competencia entre localizaciones y tiende a imponer precios especulativos (monopólicos) que sólo con la intervención del Estado se pueden moderar. Un predio vale por su localización con relación al resto de predios, por las construcciones que tiene y por las mejoras y servicios que tiene en su entorno; pero estas mejoras en general son realizadas por el Estado a través de obra pública y de las decisiones de localización de uso de suelo. (planificación urbana).” (Iracheta Cenecorta, 2013, pp. 63 - 64)

En la Tabla No. 3.5 se observa que esta situación se presenta principalmente en los municipios de Naucalpan, Nicolás Romero e Isidro Fabela. En el caso de Huixquilucan, el 35.20% es habitacional y el 58.15% corresponde a otros usos.

| Municipio | Superficie Urbana | Habitacional | Porcentaje |
|---------------------|-------------------|--------------|------------|
| Región VIII | 13,159.78 | 10,556.5 | 80.22 |
| Huixquilucan | 2,456.07 | 864.52 | 35.20 |
| Isidro Fabela | 263.76 | 165.77 | 62.85 |
| Naucalpan de Juárez | 6,759.87 | 6,563.87 | 97.10 |
| Nicolás Romero | 3,680.08 | 2,962.34 | 80.50 |

Tabla No. 3.5 Tipo de Uso Habitacional de los Municipios de la Región VIII
Fuente: Programa de la Región VIII Naucalpan

- **Importancia de la Región VIII Naucalpan en la Zona Metropolitana del Valle de México**

De acuerdo con el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán – Texcoco la Región VIII Naucalpan forma parte de la Megalópolis Central del País y de la Zona Metropolitana del Valle de México, por lo que se encuentra en un proceso de consolidación metropolitana o megalopolitana con respecto a la Ciudad de México debido a la conurbación que se inició en la década de los años 50's. La colindancia de los municipios de Naucalpan de Juárez, Huixquilucan y Nicolás Romero con la Ciudad de México plantea la necesidad de establecer límites que controlen el desmedido crecimiento urbano.

Desde una perspectiva demográfica la Región VIII representa el 13.29% de la población del Valle Cuautitlán – Toluca; el 6.88% de la población de la ZMVM y casi 10% de la población del Estado de México.

- **Índice de Consolidación Urbano Regional**

Este índice incluye los indicadores de crecimiento poblacional, densidad de la población, población ocupada no agrícola, índice de urbanización, Valor Agregado Censal Bruto (VACB) de manufactura, comercio y servicios, distancia a la Ciudad de México y otros destinos. Con base en este índice se identificó que el único municipio de la Región VIII consolidado es Naucalpan de Juárez; Nicolás Romero y Huixquilucan se encuentran en proceso de consolidación urbano – regional, mientras Isidro Fabela y Jilotzingo son de tipo rural. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 41)

De acuerdo con este índice las actividades de cada región son:

- ✓ Naucalpan de Juárez es el municipio que concentra más población, actividades económicas y servicios.

- ✓ Huixquilucan cuenta con zonas habitacionales tanto residenciales como populares y servicios; conserva su tradicional Cabecera Municipal.
- ✓ Nicolás Romero predominan las zona habitacionales de tipo popular.
- ✓ Isidro Fabela y Jilotzingo tienen una dinámica socioeconómica local y se caracterizan por el predominio de actividades agrícolas, comerciales y de servicios turísticos.

➤ **Gobierno Solidario**

Tiene como base el estudio de la población de la Región VIII Naucalpan, debido a que se le considera “punto de referencia para conocer las características del crecimiento urbano de un determinado territorio, con base en esto se preverá la demanda de servicios públicos, educación y ocupación de suelo”. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 54)

La Región VIII se ha caracterizado por un acelerado crecimiento demográfico resultado de la migración de la población de la Ciudad de México hacia los municipios de Naucalpan, Huixquilucan y Nicolás Romero. Su cercanía con la Ciudad de México ha sido benéfica, en virtud de que le ha permitido desarrollar los sectores industrial y de servicios.

La población de la Región VIII representa casi el 10% de los habitantes del Estado de México, al contar con 1'479,828; de éstos 833,779 radican en el municipio de Naucalpan de Juárez, esto se debe a su estratégica ubicación en la ZMVM y su dinámica económica que data de 1940, sin embargo su tasa de crecimiento media anual es de 0.32%. El segundo municipio más poblado es Nicolás Romero con 366,602 con una tasa de crecimiento de 3.92%. En tercer lugar Huixquilucan con 242,167, con una tasa de crecimiento lento de 1.69% la cual se ha ido incrementando desde 2005. En cuarto lugar, Jilotzingo con 17,970 habitantes, su tasa de crecimiento anual es de 5.80% siendo la tasa de crecimiento más alta de la Región VIII “situación que corresponde con las áreas de influencia de la ZMVM que registran procesos intensos de poblamiento” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 56) y finalmente, Isidro Fabela con 10,308 habitantes y con una alta tasa de crecimiento de población de 3.49%

En lo que respecta a la población de la Región VIII por grupos de edad, se presentan cambios significativos:

- La población de 65 años y más, se ha incrementado al pasar de 3% en 1990 a 5.6% en 2010. Mientras la población de 0 a 14 años disminuyó casi 8% al pasar de 34.4% en 1990 a 26.6% en 2010. Esto evidencia el fenómeno de envejecimiento gradual de la población de la Región VIII y la reducción de crecimiento infantil. El municipio de Naucalpan de Juárez es el que presenta el proceso de envejecimiento más acentuado.
- La población de 15 a 64 años ha aumentado de 62.3 en 1990 a 65.7% en 2010. Situación que plantea dos grandes retos para los municipios que integran la Región VIII Naucalpan; el primero es prever la generación de fuentes de trabajo para la población que se irá integrando a la fuerza laboral, principalmente en los municipios con mayor dinamismo demográfico y el segundo, debido al incremento de la esperanza de vida, brindar atención especial a la población en edad avanzada.

Respecto a la densidad de población, se observa un incremento en la Región VIII al pasar de una densidad promedio de 1,850.80 habitantes/km² en el año 2000 a 2,023 habitantes/km² en 2010. El gobierno del Estado de México considera que este efecto “se debe a que la Región VIII forma parte de la ZMVM, cuya dinámica demográfica se ha dado desde la década de 1960 con mayor intensidad y procesos de urbanización muy acelerados” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 60). La mayor densidad de población promedio se encuentra en el municipio de Naucalpan de Juárez con 5,309.34 habitantes/km²

A partir de lo anterior, el gobierno estatal prevé tres tendencias en la ocupación del suelo para los próximos años.

1. La consolidación de Naucalpan de Juárez, debido a la alta concentración de población que actualmente limita el establecimiento de asentamientos por falta de espacios y la incapacidad de seguir dotando de servicios públicos a la población.
2. El desbordamiento del crecimiento urbano de los municipios de Huixquilucan y Nicolás Romero debido al acelerado proceso de conformación de la metrópoli con la Ciudad de México
3. El crecimiento urbano ordenado de los municipios de Isidro Fabela y Jilotzingo que en los últimos cinco años han presentado un incremento considerable de población y en consecuencia de ocupación de uso de suelo. Es necesario establecer las zonas aptas

para el desarrollo habitacional, porque cuentan con grandes extensiones de áreas naturales y la topografía es accidentada. (Región VIII Naucalpan, 2012, pp. 60 - 61)

En el rubro de pobreza, el 35.4% de la población de la Región VIII no cuenta con un ingreso económico suficiente para adquirir la canasta alimentaria ni para realizar gastos en rubros como salud, vestido, vivienda, educación y transporte “incluso considerando la totalidad del ingreso del hogar hacia ese fin”. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 63)

El 5% de la población de la Región VIII vive en condiciones de pobreza extrema, es decir, presentan tres o más carencias y su ingreso no es suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria. Los municipios de Jilotzingo e Isidro Fabela son los que presentan el más alto porcentaje, con 9.2% y 8% respectivamente. El 30.4% se encuentra en condición de pobreza moderada, los municipios con mayor población en este rubro son Nicolás Romero con 36.7%, Isidro Fabela con 35.8% y Jilotzingo con 35.5% (INEGI, 2010)

➤ **Estado Progresista**

En el contexto económico, la Región VIII tiene como pilares los sectores manufacturero, financiero y comercial, “principalmente de la industria química, de la fabricación de maquinaria y equipo, así como del comercio al menudeo. Estos sectores generaron cerca del 71% del Valor Agregado Censal Bruto (VACB) total regional” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 101).

En términos de productividad por persona empleada en la Región VIII, el sector que presenta mayor nivel productivo es el Financiero, que en promedio generó \$407,768.50 por persona ocupada, cifra superior a la estatal que fue de \$312,704.5 y a la cantidad de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que ascendió a \$346,213.80 Al interior de la región, estas cantidades fueron rebasadas por el municipio de Huixquilucan que generó \$590,206.7 por persona ocupada.

En el siguiente nivel se encuentra la Industria Manufacturera, en el ámbito estatal cada persona ocupada generó \$376,585.0 y en la ZMVM la cantidad fue de \$172,651.1; ambas cantidades fueron superadas por la Región VIII al llegar a \$332,029.2 por persona empleada. Cantidad superada por el municipio de Naucalpan de Juárez, ya que ésta asciende a

\$356,279.7; además de contar con seis parques industriales y 106 empresas que son considerados el soporte de la producción.

Finalmente, respecto al Comercio al menudeo, la Región VIII está por encima del promedio estatal que fue de \$57,415.7 y de la ZMVM de \$42,140.8 por persona ocupada, al generar \$88,926.1 Cantidad que fue sobrepasada por el municipio de Naucalpan de Juárez, donde cada persona ocupada generó \$105,494.8 (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 104)

Los municipios con mayor número de sectores especializados son Naucalpan de Juárez, Huixquilucan y Nicolás Romero con 17, a diferencia Jilotzingo e Isidro Fabela presentan menor especialización, cuentan con 14 subsectores. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 110)

La población económicamente activa de la Región VIII en 2010 era de 620,664 personas, cantidad que corresponde al 7.1% de la PEA de la ZMVM, de éstos 4.1% vive en Naucalpan. Haciendo referencia a la tasa de empleo, más alta correspondió a Huixquilucan con un 96% y la más baja a Isidro Fabela con 94.1%. Expresado en salarios mínimos, es la población que reporta los mejores niveles de ingresos, en decenio 2000 a 2010 “el porcentaje de población que percibió hasta un salario mínimo de \$1,901 pesos aumentó de 8.5% a 10.1%”. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 114) El 58.60% de la población obtuvo un ingreso por trabajo más de dos salarios mínimos.

Un aspecto que impacta en el desempeño municipal es el rubro referente a la Infraestructura económica que se clasifica en:

- Carretera

La red carretera de la Región VIII representa el 3.6% de la red carretera del Estado de México, los 508 km que la integran las carreteras troncales federales y las carreteras alimentadoras estatales se encuentran principalmente en los municipios de Naucalpan, Huixquilucan y Nicolás Romero. Los caminos rurales se localizan en su mayoría en los municipios de Isidro Fabela y Jilotzingo.

- Telecomunicaciones, incluye telefonía celular e internet

La Región VIII cuenta con 309,657 viviendas, de las cuales 184,716 tienen línea telefónica fija y 220,271 telefonía celular siendo ésta la de mayor cobertura para los hogares. Los

municipios que presentan el mayor número de viviendas con servicio de telefonía, tanto fija como celular, son Huixquilucan y Naucalpan de Juárez.

85,597 viviendas de la Región VIII cuentan con internet, de éstas 24,339 se localizan en Huixquilucan y 68,079 en Naucalpan de Juárez.

- **Energética**

De los 377,338 usuarios de la Región VIII, el 90.6% del consumo de la energía es doméstico y el 9.4% es de tipo industrial y de servicios.

- **Hidráulica**

La Región VIII no cuenta con plantas potabilizadoras de agua, el suministro se realiza a través del Sistema Cutzamala.

➤ **Sociedad Protegida**

El segundo pilar del Plan Estatal de Desarrollo de Eruviel Ávila es la sociedad protegida, debido a que la problemática que mas afecta a la población es la inseguridad a la cual “califica como un problema complejo y multifactorial” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 120) estableciendo así a la Prevención del Delito como una de las estrategias con mayor eficiencia en lo que respecta a las políticas de seguridad, que esta integrada por tres estrategias básicas que son:

- a) Combate a las causas del delito, con la participación de forma conjunta de la sociedad y el gobierno en rubros como la educación, el empleo, la integración familiar, la cultura, la atención a grupos vulnerables, a través de políticas sociales.
- b) Disuasión del delito con acciones que muestren a los infractores la fuerza de la autoridad en el combate a la delincuencia, como los programas y proyectos en materia de seguridad pública.
- c) Percepción de la ciudadanía sobre a incidencia delictiva para orientar las decisiones del gobierno y diseñar políticas públicas para combatir la delincuencia.

➤ **Gobierno Municipalista**

El gobierno Estatal “reconoce que el municipio es la autoridad local por excelencia, por esta razón, promueve la utilización óptima y racional de los recursos financiero y humanos y el trabajo coordinado con los municipios y el Gobierno Federal” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 140)

Se basa en las reformas de 1983, 1988 y 1999 que dotan al municipio de nuevas facultades para su mejor desempeño como son la facultad reglamentaria y la libertad en la Administración de la Hacienda Pública, esta última tiene como componente esencial que el Ayuntamiento es la autoridad gubernamental más cercana al ciudadanía, por lo que se requiere una adecuada coordinación entre los poderes ejecutivo estatal y municipal.

Dentro de las acciones que realiza el gobierno municipal, las más importantes son las obras públicas. En la Tabla No. 3.6 Inversión Municipal en Obras Públicas se observa que el porcentaje de egresos destinados a la obra pública el de menor proporción fue Huxquilucan con sólo el 11%, mientras Isidro Fabela destinó el 48%. Respecto a la inversión en obra pública por habitante en promedio para la Región VIII fue de \$738.52 el municipio de Isidro Fabela destinó \$2,889.34 pesos por habitante, cantidad superior al promedio de la Región y de todos los municipios que la integran. Siendo Huixquilucan el municipio con menor distribución per cápita en obra pública al destinar solamente \$587.29

| Ámbito | Inversión | Población | \$/ Habitante | % Gasto de inversión |
|---------------------|------------------|-----------|---------------|----------------------|
| Región VIII | 1,086,230,148.56 | 1,470,826 | 738.52 | |
| Huixquilucan | 142,222,914.00 | 242,167 | 587.29 | 11 |
| Isidro Fabela | 29,783.355.00 | 10,308 | 2,889.34 | 48 |
| Jilotzingo | 14,538,653.71 | 17,970 | 809.05 | 17 |
| Naucalpan de Juárez | 663,800,126.00 | 833,779 | 796.13 | 20 |
| Nicolás Romero | 235,885,099.85 | 366,602 | 643.44 | 32 |

Tabla No. 3.6 Inversión Municipal en Obras Públicas
Fuente: Programa de la Región VIII Naucalpan

La accesibilidad a la información de la hacienda municipal de forma clara, oportuna, expedita y gratuita muestra la eficiencia de la administración pública municipal, sin embargo, ninguno de los municipios que constituyen la Región VIII contempla la totalidad de los 23 puntos de información permanente y actualizada que los municipios deberán tener de forma impresa o digital como lo establece el artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. En la Tabla No. 3.7 Puntos del art. 12 de la Ley de Transparencia se observa que el municipio Isidro Fabela contempla 19 de los 23 puntos.

| Ámbito | Total |
|---------------------|-------|
| Huixquilucan | 17 |
| Isidro Fabela | 19 |
| Jilotzingo | 0 |
| Naucalpan de Juárez | 16 |
| Nicolás Romero | 17 |

Tabla No. 3.7 Puntos del art. 12 de la Ley de Transparencia del Estado de México y Municipios
Fuente: Programa de la Región VIII Naucalpan

En virtud de que el Ayuntamiento es la entidad gubernamental más cercana a la ciudadanía para fomentar su participación, el Gobierno del Estado de México creó un modelo de portal electrónico utilizando el sitio electrónico y la infraestructura del gobierno estatal, en apoyo a la eficiencia de la administración pública municipal impulso modalidades que se basan en las Tecnologías de la Información (TI) para reducir los tiempos de administración en la realización de trámites, rendición de cuentas y la calidad de los servicios que ofrece el municipio. Ninguno de los municipios de la Región VIII hace uso de la plataforma del Estado de México.

Para alcanzar la simplificación y mayor eficiencia administrativa, los municipios cuentan con la modalidad de “Gobierno Digital” a través del cual, los ciudadanos obtienen información para realizar trámites o pago de servicios básicos. En la Región VIII los municipios de Naucalpan de Juárez, Huixquilucan, Isidro Fabela y Nicolás Romero cuentan con una plataforma propia y ofrecen la alternativa de trámites de servicios y de bolsa de trabaja en el caso de los dos primeros.

Para el Gobierno de Eruviel Ávila, la nueva gestión pública perseguía “dos objetivos fundamentales, la calidad institucional y la calidad gerencial del gobierno, en éste se

encuentra la profesionalización del servicio público”. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 161) para formar directivos de alto nivel y fortalecer las instituciones

3.1.1.5.2 Prospectiva

Con base en el diagnóstico de la Región VIII Naucalpan, el Gobernador Eruviel Ávila realizó dos escenarios prospectivos el Tendencial, en el que se considera que la actuación del gobierno y la sociedad no presentará cambios significativos; y el Factible, que supone la actuación del gobierno y la sociedad respecto a la problemática que se presenta en la Región.

A. Escenario Tendencial

Es una reflexión sobre la evolución de los municipios de la Región VIII en seis escenarios “en el supuesto de que los actores implicados en el desarrollo regional mantengan una actitud indiferente, este escenario describe lo que pasará en caso de no hacer nada y los eventos continuaran su curso como hasta ahora” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 169)

a) Panorama Territorial

- Los problemas continuaran sin ser atendidos desde una perspectiva metropolitana, debido a la falta de la obligatoriedad de la Coordinación Metropolitana,
- Continuará creciendo sin control el área urbana, invadiendo Áreas Naturales Protegidas (ANP), de vocación agrícola y barrancas. En virtud de que no son aptas para el desarrollo urbano, se incrementará las zonas habitacionales en áreas del alto riesgo.
- Continuaran los problemas de movilidad, con ello la mala calidad del transporte público, pérdida de horas – hombre y en consecuencia deterioro de la calidad de vida de la población. Incluyendo la sobresaturación de unidades y rutas de transporte.
- Se incrementarán los rezagos en la dotación de agua potable a la población, incremento en la inequidad de la distribución y de fugas.

- El cambio de uso de suelo de forestal y agropecuario por urbano y del forestal a agrícola propiciará la erosión del suelo y se disminuirá la recarga de los mantos acuíferos, situación que afectará a la Cuenca del Valle de México.
- Los municipios de Jilotzingo e Isidro Fabela tenderán a ocupar su superficie con zonas habitacionales de tipo residencial campestre, o el establecimiento de comercio y servicios que requieran los municipios circunvecinos.

a) Gobierno Solidario

- Incremento de los rezagos de vivienda, de servicios básicos a la vivienda, de dotación y calidad de los servicios de salud y educación
- Deterioro generalizado de la calidad de vida de los habitantes de la Región VIII
- Se incrementará la brecha de la desigualdad social entre los municipios.
- Prevalecerán los adultos mayores de 25 años, por lo que se necesitará una mayor oferta de empleo.
- Escolaridad promedio de seis a siete años.
- La producción y la calidad de vida estará determinada por el nivel socioeconómico de las zonas habitacionales.
 - Zona Popular predominarán las construcciones con pocos acabados y de mala calidad;
 - Zona Residencial mantendrán las mismas condiciones, y
 - Zonas más antiguas presentarán deterioros.
- Incremento de la pobreza urbana y rural, así como de la población que vive en condiciones de pobreza extrema.

b) Proyección Poblacional

- Los municipios de Huixquilucan, Isidro Fabela y Nicolás Romero presentaran un incremento de su población. A diferencia de Jilotzingo y Naucalpan de Juárez, el primero como consecuencia de su carácter principalmente rural y en el caso del segundo, por ser un municipio urbanamente consolidado por lo que llegara un “punto en el tiempo en que no podrá contener más habitantes” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 172)

c) Estado Progresista

- Envejecimiento de la planta productiva y declive industrial, baja integración de cadenas productivas locales con la gran industria exportadora.
- Pérdida de competitividad de las zonas industriales respecto a otras zonas del país, con la consecuente dificultad para atraer y retener inversiones.
- No se generarán empleos suficientes para absorber la creciente fuerza laboral, con la consecuente pauperización de la población, incremento de la economía informal y la inseguridad pública.

d) Sociedad Protegida

- La condición socioeconómica promoverá la aparición de pequeños núcleos delincuenciales y crecerán zonas de riesgo delincencial.
- Incremento del índice delincencial y los cuerpos policiacos se verán rebasados en su capacidad de respuesta.
- Surgirán nuevas formas para delinquir, difíciles de contener y controlar. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 173)

e) Gestión Gubernamental Distintiva

- La atención a los temas urgentes como: residuos sólidos, transporte, vialidad proporcionará resultados parciales.
- Se debilitará la capacidad institucional de los tres ámbitos de gobierno para la aplicación de políticas públicas; la planeación y la ejecución de dichas políticas ocurrirá sin vinculación con los objetivos y prioridades de la población. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 173)
- Problemas de operación para la administración del agua y los servicios públicos.
- Las administraciones municipales continuarán con estructuras amplias y se destinarán importantes recursos sólo para mantener aparatos burocráticos, limitando la aplicación de recursos en obra pública. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 173)

B. Escenario Factible

En este escenario se presentan situaciones posibles de lograr y que representan un reto para el Gobierno Estatal.

a) Panorama Territorial

- Control del crecimiento urbano de los municipios de la Región VIII Naucalpan que están conurbados con la ZMVM, mediante programas de redensificación de las zonas consolidadas, así como desarrollos orientados al transporte;
- Desconcentración de la población hacia otras regiones como consecuencia de la construcción de parques industriales de clase mundial, fortalecimiento de las ciudades con potencial de crecimiento y creación de nuevas ciudades;
- Programa de desarrollo orientado al transporte integral metropolitano, teniendo como eje al Tren Suburbano;
- Programa de tratamiento y reutilización de las aguas residuales, “que conjuntamente con el desarrollo de infraestructura de agua potable lograrán garantizar la dotación de agua a toda la población” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 174);
- Construcción de un eje vial al norte de la Región VIII que favorecerá el acceso y conectividad;

b) Gobierno Solidario

- Se crearán nuevas fuentes de empleo que tenderán a incrementar la percepción salarial promedio de la Población Económicamente Activa (PEA), situación que contribuirá a reducir la pobreza y la desigualdad social;
- Sustitución de grandes y viejas industrias por micro, pequeñas y medianas empresas más eficientes y productivas;
- La fortaleza económica de la población permitirá el crecimiento del mercado interno;
- Reducción de la economía informal, continuará como una actividad complementaria a los ingresos familiares;

c) Estado Progresista

- Se frenará el declive industrial y se logrará la creación de empleos mediante:
 - La reinversión en zonas industriales ya existentes;
 - Creación de parques industriales de clase mundial en Jilotepec, en el Corredor Naucalpan – Toluca y en el Corredor Toluca – Atlacomulco;
 - Fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, a través de los agrupamientos industriales para consolidar las cadenas productivas en giros existentes, que lograrán su proveeduría a empresas exportadoras;
 - Desarrollo de nodos de servicios logísticos conectados eficientemente a la infraestructura vial regional y al sistema carretero nacional;
 - La PEA tendrá mayor nivel de escolaridad y en el corto plazo contará con instrucción técnica. Solo una baja proporción de la población podrá especializarse debido a los costos que esto implica;

d) Sociedad Protegida

- “Se logrará contener el Índice Delictivo en la Región VIII Naucalpan, que por periodos cortos crecerá, pero será combatido con operativos que tengan el objetivo focalizado. Se establecerá una buena coordinación entre los cuerpos policiacos y de investigación existentes. Se operará un sistema eficiente de monitoreo en vialidades y espacio públicos”. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 177);
- Mejorará la impartición de justicia y se reducirá el rezago, los juicios orales cobrarán una mayor importancia. Los procesos de denuncia y averiguaciones previas se lograrán realizar con mayor agilidad; (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 177);
- Los cuerpos policiacos municipales mejoraran su desempeño gracias a la capacitación, equipamiento y certificación. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 177).

e) Gestión Gubernamental Distintiva

- “Se fortalecerá la coordinación metropolitana para la prestación de servicios, dotación de equipamientos y la ejecución de proyectos estratégicos de impacto regional”. (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 177);
- Se fortalecerá la capacidad institucional para aplicar políticas públicas eficaces en concordancia con los objetivos y prioridades de la sociedad;
- Incremento de la inversión pública, la cual se destinará de acuerdo a las necesidades de prioritarias de la sociedad;
- Consolidación de la autonomía financiera de los municipios de Naucalpan de Juárez, Huixquilucan y Nicolás Romero debido a la mejora en sus sistemas de recaudación predial y diversificación de fuentes de financiamiento. En el caso de Isidro Fabela y Jilotzingo se reducirá significativamente su dependencia de las contribuciones federales;
- La concesión de servicios será una forma de hacer eficiente la forma de administrar los servicios públicos: (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 177);

3.1.1.5.3 Objetivos

Los objetivos del Programa de la Región VIII Naucalpan se encuentran clasificados en cinco grandes rubros:

A. Panorama Territorial

1. Fomentar el control del crecimiento urbano de los municipios metropolitanos de Naucalpan de Juárez, Huixquilucan y Nicolás Romero, evitando su expansión a zonas altas de la Región, que son poco aptas para el desarrollo urbano;
2. Reestructurar el sistema vial y de transporte con el fin de mejorar la conectividad interna/externa para que se traduzca en una mejor integración y funcionalidad regional;
3. Controlar la emisión de fuentes contaminantes
4. Preservar las áreas naturales y recursos naturales de la región, para propiciar el mejoramiento de la calidad del medio ambiente.

B. Gobierno Solidario

1. Garantizar y mantener la cobertura universal de servicios de salud y educación con calidad
2. Atender las necesidades básicas para superar la condición de pobreza urbana y rural.
3. Mejorar las condiciones de habitabilidad en las áreas urbanas
4. Abatir los rezagos que enfrentan los grupos sociales vulnerables.

C. Estado Progresista

1. Promover la instalación de parques para micro y pequeñas empresas vinculadas a las zonas industriales existentes en la región
2. Promover la instalación de un centro empresarial industrial metropolitano
3. Promover la inversión local nacional y extranjera en industrias generadoras de empleo;
4. Impulsar a la población emprendedora de bajos ingresos
5. Impulsar una estructura económica regional sólida a través de la modernización y reconversión de las actividades productivas;
6. Impulsar la creación de micro, pequeñas y medianas empresas
7. Consolidar a las micro, pequeñas y medianas empresas existentes en la región
8. Fomentar la constante innovación tecnológica así como la introducción de tecnología moderna

D. Sociedad Protegida

1. Fortalecer los mecanismos de procuración de justicia
2. Mejorar la seguridad pública, prevenir la comisión de delitos y propiciar un entorno más seguro;
3. Promover la creación de coordinaciones o mecanismos intermunicipales que tengan como objetivo la cooperación para resolver problemas inter e intrarregionales.
4. Salvaguardar la integridad de los ciudadanos ante fenómenos naturales y antropogénicos.

E. Gestión Gubernamental Distintiva

1. Impulsar la integración de los municipios de la región en mecanismos de coordinación metropolitana;
2. Modernizar el marco normativo, procesos, servicios y estructuras administrativas de los ayuntamientos de la región;
3. Transparentar, profesionalizar y modernizar las funciones y acciones gubernamentales en la Región;
4. Impulsar finanzas sanas en los municipios de la región;
5. Crear y actualizar los mecanismos que permitan un gasto y una recaudación fiscal eficiente y transparente en la región.

3.1.2 Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México es la instancia de coordinación de los ayuntamientos, el estado y la federación, encargada de transparentar la concertación, la ejecución y evaluación de los planes y programas federales y estatales en cada uno de los 125 municipios que constituyen el Estado de México. Art. 40 (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 14) Dentro de sus competencias se encuentra proponer adecuaciones y ajustes a los programas federales y estatales, para hacerlos congruentes con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan de Desarrollo del Estado de México y los Planes de los Municipios.

3.1.2.1 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México

El Sistema Nacional de Planeación Democrática esta constituido por dos sistemas de carácter autónomo, un sistema federal y 32 sistemas estatales cuya composición, alcance y metodología son semejantes. De acuerdo con la Ley de Planeación el sistema federal es obligatorio para las dependencias del Ejecutivo Federal e indicativo para los gobiernos de los Estados. De esta forma se regula el proceso de planeación federal y se eslabona ambos sistemas de planeación con la finalidad de integrarlos y cohesionarlos para que funcionen efectivamente a nivel nacional.

Los Sistemas Estatales de Planeación surgen en 1971 con la creación de los Comités Estatales de Promoción Socioeconómica (COPRODES), a través de los cuales el Estado Federal establecía la dirección de las acciones de los gobiernos estatales para alcanzar los objetivos nacionales, mediante la optimización de los recursos y de la inversión pública federal y estatal. Al demostrar su efectividad fueron dotadas de personalidad jurídica y patrimonios propios, finalmente en 1981 se transformaron en Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADES). Con su creación se logró que los gobiernos Estatales y Municipales se adhirieran y formularan sus planes y programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Como lo establece la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios en su artículo 19. (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 9)

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, su función consiste en operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, con el Gobierno Federal, con los Gobiernos de las Entidades Federativas y los Gobiernos de los Municipios. Y coadyuvar en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo. Art. 44 (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 15)

El Comité contará con una Asamblea y un Director General, que se encuentran integrados de la siguiente forma:

- Asamblea General**
- Un Presidente, será el Gobernador del Estado
 - Un Coordinador General, será el Secretario de Finanzas
 - Un Secretario Técnico, será el Director General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México
 - Un Coordinador de Planeación, el Subsecretario de la Secretaría de Finanzas designará al Titular
 - Los Presidentes Municipales de l Estado de México
 - Los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Estatal
 - Cuatro Representantes por cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial del Estado de México
 - Los Titulares o representantes de los Grupos Interinstitucionales
 - Los Invitados Permanentes, titulares de las Representaciones Federales en el Estado de México

- Los Invitados Especiales, integrantes de:
 - a) Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Gobierno Federal
 - b) Los Especialistas de Planeación
 Un Comisionario, será el Representante de la Secretaría de la Contraloría
 Los Titulares o Representantes de los Grupos y Organizaciones sociales y privados

La Asamblea General sesionará por lo menos cada dos meses en Pleno o en Comisión Permanente, a los acuerdos que se lleguen deberán hacerse del conocimiento de los titulares de las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas relacionadas para que procedan a su cumplimiento. Art. 47 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 15)

La Asamblea General estará a cargo de la dirección del Comité y la administración corresponderá al Director General, quien para el ejercicio de sus funciones, contará con el personal, infraestructura y recursos que le sean autorizados en el presupuesto de egresos. Art. 48 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 16)

Para dirigir al Comité de Planeación, La Asamblea General tiene las siguientes atribuciones:

- Promover la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados, esto lo realizará incorporando sus aspiraciones y demandas para integrarlas a la estrategia de desarrollo.
- Fomentar la suscripción de convenios de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipales, así como convenios de participación con los ciudadanos y los grupos y organizaciones.
- Coordinarse con los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y Comités de Planeación o equivalentes de otras entidades federativas para apoyar la definición y ejecución de Planes para el Desarrollo de Regiones Interestatales.
- Fungir como órgano de consulta para el Gobierno del Estado, Ayuntamientos, Habitantes del Estado y organizaciones sociales en lo relativo a la planeación

democrática para el desarrollo. Art. 50 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 17)

3.1.2.2 Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

Estos Comités de Planeación se constituirán en cada uno de los 125 Municipios del Estado de México, antes de la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal e informar al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

Los Comités Municipales tendrán las siguientes atribuciones:

- Participar en la coordinación de las Unidades Administrativas municipales, con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatal y municipal de desarrollo. Art. 51
- Los acuerdos a que lleguen deberán hacerse del conocimiento de las Unidades Administrativas municipales o servidores públicos involucrados para que procedan a su cumplimiento. Art. 50 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 17)

Es un órgano de expresión, consulta, análisis y opinión ciudadana auxiliar del Ayuntamiento; incluyendo la participación de los sectores público, social y privado “en materia de planeación para el crecimiento armónico y el desarrollo ordenado del municipio. Carece de facultades ejecutivas, sus determinaciones tienen carácter de acuerdos de trámite y no constituyen actos de autoridad.” Art. 43 (Olvera Higuera, Bando Municipal 2017, 2017, p. 62)

3.2 Foros de Consulta Ciudadana

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios establece la realización de foros de consulta para recabar la opinión de los ciudadanos. En este sentido el Gobierno Estatal convoca la participación de la ciudadanía en los temas que el Plan de Desarrollo Estatal contemple como ejes prioritarios o estratégicos, con base en formatos previamente determinados. Es así que el ciudadano participa de acuerdo a los lineamientos establecidos

por el Gobierno Estatal o Municipal, según sea el caso; con la finalidad de legitimar la toma de decisiones, incluyendo evidencia documentada de las opiniones y aportaciones de los diversos sectores de la sociedad.

3.2.1 Encuestas y Sondeos de Opinión

Estas se realizan principalmente durante los procesos electorales, ya sea de Gobernador del Estado de México o Presidentes Municipales. Con los resultados de las encuestas se generan estadísticas sobre la preferencia de los ciudadanos con relación a los candidatos registrados. La mayoría de éstas encuestas son realizadas por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), Periódicos como Reforma, El Universal, El Financiero, Excélsior, la Revista Proceso, Consulta Mitofsky, Phonect Opinión Pública, entre otras.

En la encuesta realizada por De las Heras Demotecnia del 20 al 21 de mayo de 2017 con un tamaño de muestra de 1200. En la Tabla No. 3.8 se observa que la intención del voto de los ciudadanos del Estado de México presentaba la siguiente tendencia. (Villegas, 2017)

| Candidato | Partido | % |
|------------------------------|-----------------------|----|
| Alfredo del Mazo Maza | PRI - PVEM - NA - PES | 37 |
| Delfina Gómez Álvarez | MORENA | 33 |
| Juan Manuel Zepeda Hernández | PRD | 14 |
| Josefina Vázquez Mota | PAN | 11 |
| Otros | | 5 |

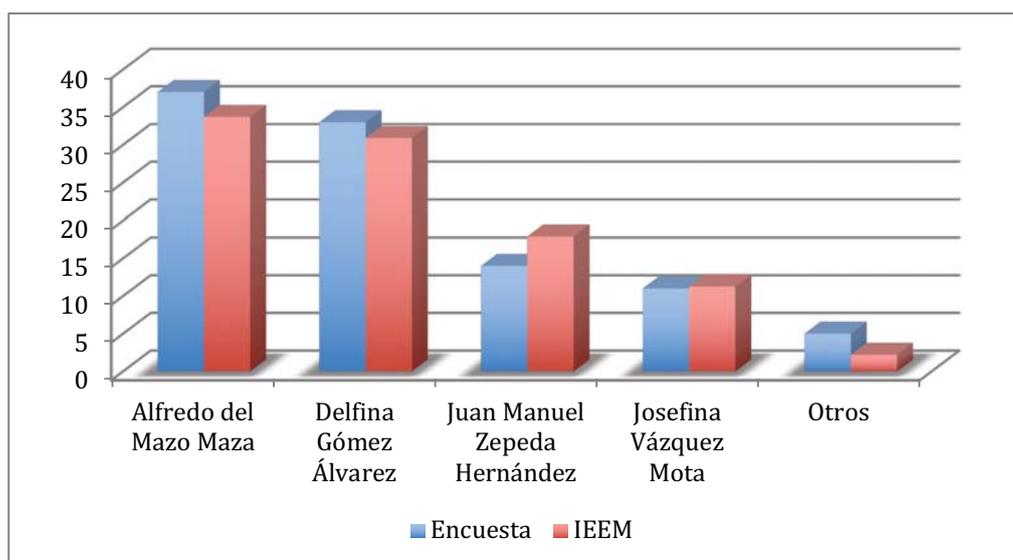
Tabla No. 3.8 Encuesta Intención del Voto en la Elecciones 2017
Fuente: SDP Noticias 2017

Al efectuarse las elecciones el 4 de julio de 2017 de los 11'317,686 de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado de México votaron 6'083,214 ciudadanos que representan el 53.72% del total. Con los siguientes resultados:

| Candidato | Partido | Votos | % |
|--------------------------------|-----------------------|-----------|-------|
| Alfredo del Mazo Maza | PRI - PVEM - NA - PES | 2,040,709 | 33.69 |
| Delfina Gómez Álvarez | MORENA | 1,871,542 | 30.90 |
| Juan Manuel Zepeda Hernández | PRD | 1,084,571 | 17.91 |
| Josefina Vázquez Mota | PAN | 682,520 | 11.27 |
| Teresa Castell de Oro Palacios | Independiente | 130,100 | 2.15 |
| Óscar González Yáñez | PT | 65,471 | 0.01 |
| No Registrados | ----- | 6,396 | 0.001 |
| Nulos | ----- | 175,228 | 0.03 |

Tabla No. 3.9 Resultados de los Comicios Electorales para Gobernador del Estado de México, 2017
Fuente: Instituto Electoral del Estado de México, 2017

En la Gráfica No. 3.5 se observa que los resultados de la encuesta De las Heras Demotecnia y del IEEM son similares.



Gráfica No. 3.5 Comparación de Encuesta e IEEM
Fuente: SDP Noticias 2017 - Instituto Electoral del Estado de México, 2017

Respecto a los resultados, es interesante la opinión del Consejero del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) Gabriel Corona al señalar que “el IEEM debió haber tenido una acción más enérgica para garantizar condiciones de mayor equidad y, sobre todo, ofrecer a la ciudadanía la certeza de que el árbitro electoral estaba actuando de manera imparcial” (Proceso, 2017)

En el modelo económico neoliberal “si existe la disposición de pagar para satisfacer cierta necesidad, ésta se convierte en una mercancía”. En este sentido, si un candidato o un partido político necesita votos y está dispuesto a pagar por ellos, ‘el voto’ se convierte en una mercancía; por lo que el ciudadano, vende su voto a quien esté interesado en comprarlo. Al respecto el Consejero del IEEM admitió que “en el Estado de México fueron recurrentes las prácticas de compra y coacción del voto” (Proceso, 2017)

3.2.2 Buzones de Opinión Ciudadana

Dentro de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto de la Administración de Enrique Peña Nieto se establece una cooperación entre la administración pública en sus tres niveles de gobierno, la industria y los ciudadanos con la finalidad de ofrecer transparencia en las acciones realizadas por el Estado, fomentar la democracia, así como la participación y colaboración de los ciudadanos.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 establece el apoyo a los servidores públicos municipales responsables de las Unidades de Tecnologías de la Información Municipal o áreas equivalentes, para que instrumenten una Agenda Digital Municipal (ADM), que permita planear el uso de herramientas informáticas en las unidades administrativas enfocadas al desarrollo económico y hacendario en beneficio de la población y del propio municipio, a través del desahogo de los planteamientos que presenten en la Comisión Temática, y determinar la procedencia de las propuestas en el marco normativo que rige al municipio.

Así como a los servidores públicos municipales responsables de cumplir con la normatividad en materia de mejora regulatoria al interior de sus municipios, a través del desahogo de los planteamientos que presenten, y determinar la procedencia de las propuestas en el marco normativo que rige al municipio.

La implementación del Portal de Naucalpan <https://www.naucalpan.gob.mx/> se basa en la necesidad de transformar la relación entre gobernantes y gobernados, al proporcionar información de mayor utilidad; impulsar que el ciudadano participe de manera más informada en la elaboración de políticas públicas y, en el largo plazo, recibir servicios de mejor calidad.

3.2.3 Consulta Popular a través de medios electrónicos

En el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 – 2017 se consideró que la participación de la ciudadanía es democrática en virtud de que se convoca a todos los sectores sociales, a través de grupos sociales organizados o población en general, a presentar ponencias de acuerdo con las líneas de acción formuladas por la administración pública estatal.

En este contexto 6,645 personas registraron 2,926 ponencias en el portal electrónico del Gobierno del Estado de México, las cuales de acuerdo con la temática se incluyeron en uno de los cinco Foros que se establecieron.

- **Gobierno Solidario:** 1,807 asistentes que trabajaron en 23 mesas temáticas y presentaron 847 ponencias.
 - Temas: Financiamiento para el Desarrollo Social, Salud, Integración de la Familia, Pobreza, Educación, Empleo, Vivienda y Medio Ambiente.

- **Sociedad Protegida:** 683 personas que trabajaron en tres mesas temáticas y presentaron 320 ponencias.
 - Temas: Estado de Derecho y Gobernabilidad, Democracia, Cultura Política y Participación Ciudadana.

- **Estado Progresista:** 1,700 personas, 21 mesas temáticas y presentaron 845 ponencias.
 - Temas: Financiamiento para el Desarrollo, Desarrollo Tecnológico, Productividad y Competitividad, Ordenamiento Territorial, Infraestructura Hidráulica, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Metropolitano, Actualización del Marco Jurídico, Infraestructura Carretera, Transporte Masivo y Transparencia y Simplificación Administrativa.

- **Fortalecimiento Municipal:** Asistencia de 1,200 personas, cuatro mesas temáticas y presentaron 293 ponencias.
 - Temas: Desarrollo Institucional del Municipio Mexiquense, Políticas y Estrategias para el Desarrollo Municipal, Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, y Gobernabilidad con visión participativa.

- **Seguridad y Justicia:** Asistieron 1,200 personas que presentaron 621 ponencias
 - Temas: Métodos pacíficos de solución de conflictos, Participación ciudadana en la prevención del delito, sistema penitenciario, nuevo paradigma de seguridad ciudadana, prevención, tratamiento y reinserción social de las adicciones, educación como coadyuvante para la prevención de la violencia, trata de personas, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, implementación del sistema procesal penal acusatorio (SPPA), uso de la tecnología para el combate de la delincuencia, profesionalización de los servidores públicos, atención a las víctimas del delito, servicios periciales, delitos de violencia de género y derechos humanos.

Con base en lo anterior, se constata que la participación de los ciudadanos del Estado de México se realizó dentro del procedimiento que establece la autoridad, acorde con el formato y los temas previamente establecidos.

4. Participación Ciudadana y Democracia Deliberativa en la Formulación de Políticas Públicas en el Contexto Neoliberal, en el Municipio de Naucalpan, Estado de México (2012 - 2018)

“Como teoría económica, el liberalismo es partidario de la economía de mercado; como teoría política es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible o, como se dice hoy, del Estado mínimo”
Norberto Bobbio

En este capítulo se evalúa la factibilidad de que en el contexto neoliberal, a través de la democracia deliberativa los ciudadanos participen en la formulación de políticas públicas en el ámbito urbano. Teniendo como base el Plan Estatal de Desarrollo Urbano que divide al Estado de México en XVI Regiones Operativas, con la finalidad de que potencialicen su ventaja competitiva para atraer inversiones nacionales e internacionales; generar empleo; fomentar la instalación de industrias de sectores estratégicos e impulsar al aparato productivo de sus localidades acorde a los requerimientos de la globalización.

Inicialmente, se determinó como tema de estudio la Región VIII Naucalpan, integrada por los municipios de Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez y Nicolás Romero, como se observan en la Figura No. 4.1 Región VIII.

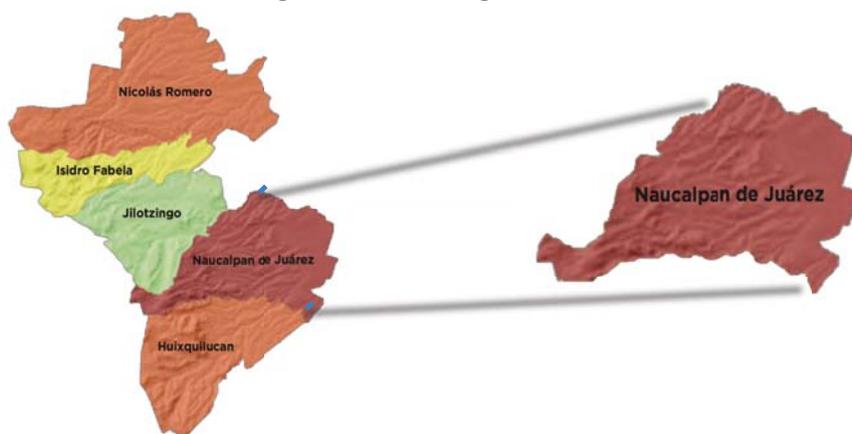


Figura No. 4.1 Región VIII Naucalpan.
Fuente: Programa Regional del Estado de México 2012 - 2017

Durante el estudio de la Región VIII se evidenció la existencia de marcadas diferencias de desarrollo urbano, por lo que se recurrió a utilizar el Sistema de Ciudades, integrado por las

ciudades que asumen un papel predominante en cada región y se aplicó a la Región VIII. Constatándose que ésta característica corresponde a la ciudad que da nombre a la región: Naucalpan. Como resultado del estudio urbano del Municipio de Naucalpan, se comprobó que en la instrumentación de las políticas y estrategias de desarrollo urbano, los planes municipales vigentes, desempeñan un papel vital porque son los estructuradores del ordenamiento territorial estatal, regional y nacional.

Por esta razón, se consideró pertinente iniciar con la descripción del proceso de metropolización del Municipio de Naucalpan como resultado de la migración hacia los municipios colindantes del Estado de México, debido al crecimiento de la población en la Ciudad de México. Seguido de la Nueva Gerencia Pública, que cumpliendo con los lineamientos del modelo neoliberal, establece al gobierno demostrar su capacidad y eficacia directiva. Posteriormente se presentan los tipos de participación ciudadana; los avances en la democracia representativa y deliberativa, así como los instrumentos establecidos en el Plan Municipal de Naucalpan 2016 – 2018 para la formulación de políticas públicas. Finalizando con el impacto del federalismo en la participación ciudadana y las políticas públicas.

4.1 Proceso de Metropolización del Municipio de Naucalpan

El modelo de Desarrollo Estabilizador trajo consigo el crecimiento de las industrias establecidas en la Ciudad de México, las cuales requirieron más mano de obra, necesidad que fue satisfecha por la emigración masiva de trabajadores de diversos Estados de la República Mexicana, que cambiaron sus actividades tradicionales del campo por las que demandaba la industria. Como consecuencia la Ciudad de México creció mas allá de sus límites político – administrativos, con ello “la denominada mancha urbana fue invadiendo varios municipios del Estado de México colindantes e inició el proceso de metropolización, por el cual pierde sentido la antigua distinción entre lo rural y lo urbano, y se crean paisajes irregulares en donde se pueden apreciar zonas urbanas junto con algunos espacios rurales sobrevivientes.” (López Mora, 2014, p. 96)

Durante la década de 1940, el gobierno federal a través de la Ley de Industrias de Transformación apoyó a las empresas mexicanas otorgándoles ventajas fiscales y arancelarias para competir frente a los productos extranjeros. El Lic. Isidro Fabela,

Gobernador del Estado de México en 1942 expidió la Ley de Protección a la Industria ofreciendo “un plazo de ocho a veinte años de franquicia fiscal a las nuevas industrias que se asentaran en territorio mexiquense” (López Mora, 2014, p. 105) El lapso de la franquicia estaba relacionado con el número de trabajadores contratados y con el monto de la inversión. Otro impulso al desarrollo de la industria, fue la inauguración en 1949 de la vía ancha del Ferrocarril México – Toluca – Acámbaro que ofreció un transporte rápido y eficiente de personas y de mercancías.

El Ayuntamiento de Naucalpan impulso la instalación de nuevas industrias mediante la expropiación de grandes terrenos ejidales, como el Ejido de San Esteban Huitzilacasco en el que se establecieron diversas industrias y viviendas que dieron origen a la actual Colonia San Esteban. (Gobierno del Estado de México, 1947) Las expropiaciones promovieron la construcción de industrias, así como de vivienda popular que no contaba con la autorización de las autoridades municipales. Estos asentamientos, se regularizaban a través de campañas de tenencia de la tierra y se les dotaba de servicios básicos de agua, drenaje y luz.

El crecimiento industrial y de la población presentó la necesidad de construir vialidades que conectaran a las zonas industriales con la Ciudad de México y los estados del norte del país, destacando la avenida Circunvalación (actualmente Gustavo Baz) desde el Toreo de Cuatro Caminos hasta su entronque con la Carretera México – Querétaro y el Boulevard Manuel Ávila Camacho (Periférico Norte) en 1954.

En este contexto, “el 30 de marzo de 1957 el Gobierno del Estado de México le otorga al Municipio de Naucalpan de Juárez el rango de Ciudad” (Gobierno del Estado de México, 1957). En ese mismo año, se inició la urbanización de Ciudad Satélite en los terrenos del Rancho Los Pirules propiedad del ex Presidente Miguel Alemán Velasco; también se realizaron otros desarrollos de tipo residencial como Lomas de Tecamachalco, Jardines de San Mateo, La Florida, Lomas Hipódromo, entre otros. En la década de 1960 se concedieron permisos para la construcción de vivienda de tipo popular como Las Américas, Loma Linda y Residencial Misiones.

En 1970, debido a la explosión demográfica el crecimiento urbano fue caótico, de forma que la Zona Metropolitana del Valle de México estaba integrada por las 16 Demarcaciones del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y siete Municipios del Estado de México (Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán y

Huixquilucan), la ocupación ilegal de la tierra se presentó en varios Estados de la República Mexicana por lo que el gobierno federal inició una política para regularizarla, a través de la Comisión de la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) pagando la indemnización correspondiente a los afectados y otorgando escrituras a los poseedores efectivos de la tierra, en el caso de Naucalpan los terrenos expropiados fueron Los Remedios, San Rafael Chamapa, San Antonio Zomeyucan, San Esteban Huitzilasco, San Bartolo Naucalpan, San Lorenzo Totolinga y Santa Cruz Acatlán.

El municipio de Naucalpan de Juárez es la puerta de entrada, tanto de personas como de mercancías a la Ciudad de México, con el mayor crecimiento industrial y de servicios del Estado de México, por lo que, como señala Covarrubias Gaitán “a partir del Consenso de Washington las ciudades como Naucalpan que se integran a esta red de mercados están sujetas a procesos de privatización, de desregulación, inversiones y mercados financieros especulativos, que coexisten con niveles crecientes de disparidad en el ingreso, pobreza, marginación y segregación” (Covarrubias Gaitán, 2013, p. 43) En la Figura No. 4.2 Imagen satelital de Naucalpan de Juárez, se aprecia que el Boulevard Manuel Ávila Camacho (Periférico Norte) comunica el Estado de México con la Ciudad de México.

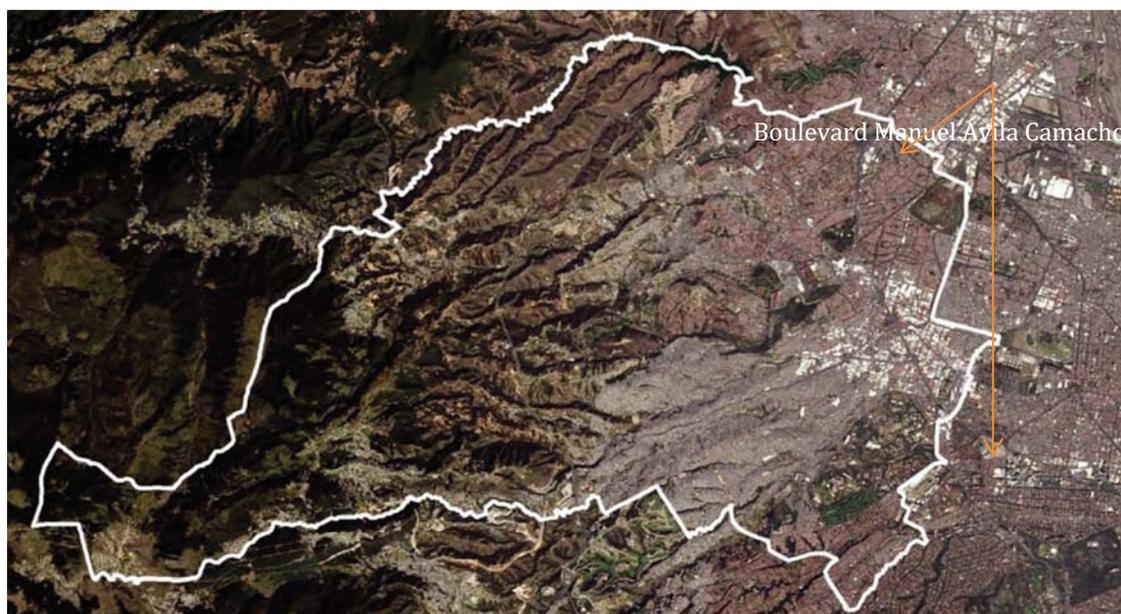


Figura No. 4.2 Naucalpan de Juárez, Estado México
Fuente: Informe Municipal ONU Habitat – SEDATU 2016

Aunado a lo anterior, “el origen de la urbanización de Naucalpan y su conurbación con la Ciudad de México ha derivado en una crisis de identidad de sus pobladores, ya que es frecuente que, ante la pregunta de su lugar de residencia, los naucalpenses piensen primero que habitan la Ciudad de México, en vez de afirmar que viven en Naucalpan de Juárez” (López Mora, 2014, p. 96)

4.2 Nueva Gerencia Pública

Como consecuencia de la implementación del modelo neoliberal, el Estado Mexicano ha perdido la capacidad de conducción del crecimiento económico del país, en virtud de su acotada participación en la toma de decisiones respecto al uso y manejo de los recursos clave para su desarrollo, entre los que se encuentran los recursos naturales (agua, petróleo, minas), los conocimientos científicos y tecnológicos y los financieros. Por lo que como señala Luis F. Aguilar “el problema político se ha desplazado del sujeto del gobierno al proceso de gobernar y, en consecuencia, a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno. (Aguilar, 2007, p. 1) En el mismo sentido se pronuncia Atilio Boron, al afirmar que “la prédica de los funcionarios, los Secretarios de Estado y los banqueros es incongruente con sus prácticas políticas, en América Latina el ajuste fiscal redujo el gasto público a los efectos de canalizar recursos para el pago de la deuda y controlar la inflación. Por lo que el grueso de los ingresos fiscales proviene de impuestos al consumo, el trabajo y el comercio. Es decir, de gravámenes aplicados a los sectores no – propietarios del capital”. (Boron, 2003, p. 34) Ejemplo de esto, el 30 de noviembre de 2017 “el pleno de la LIX Legislatura del Estado de México aprobó en la Ley de Ingresos para el ejercicio 2018 en el estado, la creación de un nuevo impuesto de 4.5% sobre la venta de bebidas alcohólicas en Restaurantes y Bares”. (Ultra Noticias, 2017)

Las ocho estrategias instrumentadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para la Nueva Gerencia Pública (Gómez Díaz de León, 2013, pp. 182 - 183) se aplican en el Estado de México y en los Municipios que lo constituyen, a continuación se enlistan.

1. Dar al Administrador libertad en las decisiones y flexibilidad en el manejo de los recursos públicos.

La toma de decisiones es potestad del Gobernador y de los Presidentes Municipales así como el manejo de los recursos públicos. El art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezca, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 111)

2. Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas.

Respecto al desempeño, la legislación establece la capacitación técnica del personal como se constata en el artículo 14 de la (Ley de Planeación, 2018, p. 5) y en el art. 8 de la (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 8). Para la rendición de cuentas los Gobiernos Estatal y Municipales poseen un Portal Digital a través del cual ofrecen al ciudadano información sobre las acciones que se están ejecutando.

3. Desarrollar la Competencia y la elección.

Se promueve la participación de diversos actores políticos, en los comicios electorales, en los ámbitos federal, estatal y municipal, a través de los partidos políticos registrados o como candidato independiente.

4. Proveer servicios ‘responsivos’ a los ciudadanos como la orientación estratégica, la participación del ciudadano, transparencia y acceso a la información.

En capítulos anteriores se explicó que el gobierno, en sus tres niveles, fomenta la participación de los ciudadanos dentro de ciertos límites y formatos. En este sentido, los ciudadanos del Estado de México participan cuando son convocados. A nivel federal la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano señalan la obligación de la autoridad correspondiente de convocar a los ciudadanos a participar en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en Programas Regionales y Sectoriales. En el nivel estatal la Ley de Planeación establece se convoque a la ciudadanía

para emitir opiniones respecto al Plan de Desarrollo, de acuerdo con los instrumentos y mecanismos establecidos por la autoridad. Finalmente, en los municipios la autoridad responsable es el Consejo de Participación Ciudadana.

La Ley de Transparencia y acceso a la información garantiza a los ciudadanos contar con información precisa y certera de cualquier acto, decisión u omisión de los servidores públicos.

5. Mejorar la gerencia de Recursos Humanos.

Al respecto se ha impulsado la formación de Personal de Carrera.

6. Optimizar la Tecnología de la Información

Este aspecto es el más desarrollado y al que se le ha dado mayor impulso. En el ámbito Federal se cuenta con el sitio web de la Agenda de Gobierno Digital, medio que permite al Gobierno estar en contacto con la ciudadanía para ofrecer información sobre proyectos de impacto nacional, diseño de políticas públicas, entre otras.

A nivel Estatal, es a través del portal del Gobierno del Estado de México, en el cual el ciudadano obtiene información sobre los servicios y trámites y, la Agenda Digital y Mejora Regulatoria que administra el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), se encuentra en la dirección http://ihaem.edomex.gob.mx/agenda_digital.

En el ámbito Municipal, esta el sitio web de Naucalpan de Juárez, se accesa a éste en la dirección <https://www.naucalpan.gob.mx/gobierno-digital/> ofrece información sobre trámites y servicios; catálogo de trámites; mejora regulatoria; comunicación social; ofertas de empleo, Tesorería, Normatividad. El Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) instrumenta la Agenda Digital Municipal para el empleo de herramientas informáticas en las unidades administrativas enfocadas al desarrollo económico y hacendario.

7. Mejorar la Calidad de la Regulación mediante auditorías realizadas por terceros autorizados

8. Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central, esto se logra al establecer que los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo determinan el eje de los planes estatales y municipales.

Estos puntos evidencian que la Nueva Gerencia Pública es una técnica gerencial orientada al 'Ciudadano' que como Cliente posee la libertad de elegir quien le ofrece el mejor servicio, ejemplo de ello, es la adjudicación de actividades a empresas privadas, como la construcción de infraestructura urbana; los procesos de privatización o participación de empresas privadas, con la reforma energética se permite la inversión privada en PEMEX y CFE; el empleo de mecanismos del mercado como la competencia, entre otras.

4.2.1 Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2018

En la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios se establece que es competencia de los Ayuntamientos impulsar “los mecanismos, los medios y los instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo con base en los principios que rigen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”. Art. 39 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 14)

En este contexto, se establece que el Plan de Desarrollo Municipal se formulará, aprobará y publicará dentro de un plazo de tres meses contados a partir del inicio del período constitucional del gobierno y en su elaboración se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad.

Una de las críticas a los planes municipales es su corta duración, por lo que para asegurar que al Plan de Desarrollo Municipal se le de continuidad, la Ley de Planeación del Estado de México dispone se considere el Plan de la administración precedente para garantizar su trascendencia una vez terminada la administración. Al finalizar el periodo, se evalúan las estrategias, los objetivos y las metas. Los resultados obtenidos se consideran en la elaboración de los planes de desarrollo del siguiente período constitucional de gobierno. La vigencia del Plan de Desarrollo se circunscribe al periodo constitucional o hasta la

publicación del siguiente período constitucional de gobierno. Art.22 de la (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 11)

De acuerdo con lo estipulado en el art. 24 del Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de México y Municipios “los mecanismos e instrumentos de participación social a través de los cuales se podrá captar y considerar las propuestas y aportaciones de la sociedad en el proceso de planeación del desarrollo serán: Foros temáticos abiertos; Foros regionales abiertos; Encuestas y sondeos de opinión; Buzones de opinión ciudadana; Estudios e investigaciones académicas y sociales; Registro de demandas de campaña; Consulta popular a través de medios electrónicos; Recepción de documentos y propuestas en las instancias del COPLADEM. Con los resultados obtenidos se integra un expediente o memoria que contendrá el registro, análisis y conclusiones que se incorporarán al Plan de Desarrollo” (Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2001, pp. 15 - 16)

En virtud de lo anterior, el 3 de marzo de 2016 se publicó la Convocatoria para la participación de los ciudadanos en el proceso de consulta para integrar el Plan de Desarrollo de Naucalpan de Juárez 2016 – 2018. En la Figura No. 4.3 se presenta la convocatoria a los ciudadanos para participar en la Consulta del Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2018.



Figura No. 4.3 Consulta del Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan 2016 - 2018
Fuente: Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México

La ejecución y control del proceso correspondió a la Dirección de Planeación, la cual estableció como mecanismos e instrumentos para recibir las propuestas de los ciudadanos:

- **Consulta Popular** a través de medios electrónicos. Ésta se realizó por medio del portal del Ayuntamiento de Naucalpan en (www.naucalpan.gob.mx/consultaplan/) estuvo abierto del 3 al 15 de marzo de 2016 para recibir las propuestas de los ciudadanos interesados en participar en la convocatoria.
- **Propuestas Escritas** se entregaron en las instancias auxiliares del COPLADEMUN.

Los temas que se sometieron a la consulta ciudadana fueron veinte y se enlistan en la Tabla No. 4.1 Temas del Plan de Desarrollo

| Tema | Subtema |
|------------------------------------|--|
| 1. Seguridad Pública | 1.1 Prevención de la Violencia 1.2 Inversión en capital humano policial 1.3 Logística policial inteligente 1.4 Policía de Proximidad 1.5 Combate a la corrupción 1.6 Tránsito 1.7 Función mediadora – conciliadora |
| 2. Derechos Humanos | |
| 3. Protección Civil | |
| 4. Orden Urbano | 4.1 Uso de suelo 4.2 Desarrollo urbano 4.3 Asentamientos humanos 4.4 Imagen urbana 4.5 Infraestructura de las comunicaciones terrestres y la movilidad |
| 5. Servicios Públicos | 5.1 Agua Potable 5.2 Drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas 5.3 Electrificación y alumbrado público 5.4 Manejo de residuos sólidos (basura) 5.5 Panteones |
| 6. Conservación del Medio Ambiente | 6.1 Protección al ambiente y áreas naturales 6.2 Parques, jardines y su equipamiento 6.3 Recursos forestales 6.4 Contaminación de los recursos aire, agua y suelo |
| 7. Núcleo Social y Calidad de Vida | 7.1 Educación y cultura 7.2 Cultura física y deporte 7.3 Salud y asistencia social 7.4 Vivienda |
| 8. Grupos Vulnerables | 8.1 Niños, jóvenes y adultos mayores 8.2 Mujeres |

8.3 Población indígena

8.4 Población con capacidades diferentes

| |
|---|
| 9. Actividades Económicas del Municipio |
| 10. Empleo |
| 11. Abasto y Comercio |
| 12. Turismo |
| 13. Estructura Administrativa del Gobierno Municipal |
| 14. Manuales de Organización |
| 15. Perfil Técnico – Profesional de los Servidores Públicos Municipales |
| 16. Reglamentación Municipal |
| 17. Transparencia y Rendición de Cuentas |
| 18. Autonomía Financiera |
| 19. Recaudación y Padrón de Contribuyentes |
| 20. Estructura de Egresos |

Tabla No. 4.1 Temas del Plan de Desarrollo Municipal 2016 - 2018
Fuente: Consulta Ciudadana PDM (COPLADEMUN Naucalpan, 2016)

De esta forma, el COPLADEMUN de Naucalpan estableció los mecanismos, las herramientas y los temas para la participación ciudadana; hizo del conocimiento de la ciudadanía que la información obtenida podría ser utilizada total o parcialmente en la formulación del Plan. Cumpliendo de esta forma con la normatividad – federal, estatal y municipal – que establece la presentación del Plan de Desarrollo Municipal en los primeros tres meses de gobierno y la participación de los ciudadanos a través del proceso de consulta. (COPLADEMUN Naucalpan, 2016)

El Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez 2016 – 2018 presenta tres ejes temáticos: Gobierno Solidario, Municipio Progresista para el Bien Común y Sociedad Protegida. Instituye como objetivo general “Fortalecer a Naucalpan en Gobernanza humanista con autoridades públicas confiables, transparentes y eficaces, desarrollo económico sostenible con oportunidades para todos, desarrollo humano integral que tenga su fundamento en la dignidad de la persona y preserve su seguridad, desarrollo social solidario y subsidiario con los más necesitados y **desarrollo urbano ordenado que respete el medio ambiente; en coordinación y corresponsabilidad con la sociedad naucalpense que incluya a sus habitantes en la decisión y establecimiento de políticas públicas**”. (Olvera Higuera, Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2016 - 2018, 2016, p. 7)

Desde esta perspectiva, el gobierno municipal busca demostrar su capacidad para conjugar los elementos de naturaleza económica, de finanzas públicas y de protección y beneficio de una sociedad democrática “que reclama el derecho a tener un gobierno honesto, transparente, vigilante, justo y respetuoso de los derechos humanos” (Gómez Díaz de León, 2013, p. 191)

Los ejes temáticos del Plan de Desarrollo, también son la base del Bando Municipal que es el “ordenamiento jurídico de mayor jerarquía a nivel municipal que rige dentro del territorio del municipio”. (Olvera Higuera, Bando Municipal 2016 - 2018, 2017, p. 25)

En la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2018, la administración se define como “gobierno humanista, incluyente y que fomenta la participación ciudadana.” (Olvera Higuera, Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2016 - 2018, 2016, p. 8).

Con base en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales y Municipales deberán observar dicho principio, se consideró pertinente elaborar una tabla comparativa de dichos planes, incluyendo el Contexto, ver la tabla No. 4.2 Planes de Desarrollo.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2018 están presentes los principios de gobernanza, neoliberalismo y globalización; desde el objetivo general que señala el fortalecimiento del Municipio de Naucalpan a través de autoridades públicas eficaces, eficientes y apegados a la legalidad; un desarrollo económico sostenible con oportunidades para todos los habitantes, dentro de un ámbito de competencia; desarrollo urbano ordenado que respete el medio ambiente. Los ciudadanos evaluarán el desempeño de las autoridades solicitándoles información con base en la ley de transparencia y podrán realizar algunos trámites de forma electrónica a través del portal.

| Contexto | Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 Enrique Peña Nieto | Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 – 2017 Eruviel Ávila Villegas | Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2018 Edgar A. Olvera Higuera |
|--|--|--|---|
| <p>Neoliberalismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retiro del Estado de sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor del crecimiento económico y el bienestar social; • Apertura Comercial; • Liberalización de la inversión extranjera; • Desincorporación y privatización de empresas paraestatales; • Reducción del gasto público <p>Globalización: Fenómeno de homogeneización económica, que se encamina a borrar las fronteras del mundo, para formar una comunidad mundial, facilitada por el desarrollo electrónico de las comunicaciones y la información Ianni, Octavio, Teorías de la Globalización, citado en (Witker Velázquez J. A., Introducción al Derecho Económico, 2008, p. 45)</p> <p>Gobernanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Legalidad • Transparencia en el ejercicio del gobierno | <p>Publicación: Primeros seis meses del gobierno</p> <p>Objetivo General: Llevar a México a su máximo potencial</p> <p>Cinco Metas Nacionales: 1. México en Paz 2. México Incluyente 3. México con Educación de Calidad 4. México Próspero 5. México con Responsabilidad Global</p> <p>Tres estrategias transversales: 1. Democratizar la Productividad 2. Gobierno Cercano y Moderno 3. Perspectiva de Género</p> | <p>Publicación: Primeros seis meses del gobierno</p> <p>Tres grandes pilares: 1. Gobierno Solidario 2. Estado Progresista 3. Sociedad Protegida</p> <p>Tres ejes transversales: 1. Gobierno Municipalista 2. Gestión de Resultado 3. Financiamiento para el Desarrollo</p> | <p>Publicación: Primeros tres meses del gobierno</p> <p>Tres ejes temáticos: 1. Gobierno Solidario Incluye del PND 2013 - 2018</p> <ul style="list-style-type: none"> • México Incluyente • México con Educación de Calidad <p>2. Municipio Progresista para el Bien Común Incluye del PND 2013 - 2018</p> <ul style="list-style-type: none"> • México Próspero <p>3. Sociedad Protegida Incluye del PND 2013 - 2018</p> <ul style="list-style-type: none"> • México en Paz <p>Ejes Transversales: 1. Hacia una gestión transversal distinta 2. Gobierno de Resultados 3. Financiamiento para el Desarrollo</p> |

| Contexto | Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Enrique Peña Nieto | Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 - 2017 Eruviel Ávila Villegas | Plan de Desarrollo Municipal 2016 - 2018 Edgar A. Olvera Higuera |
|--|--|---|---|
| Constitución Política | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 26 | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México Artículo 139 | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 115 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México Artículo 122 |
| Sistema de Planeación Democrática y Deliberativa | Sistema Nacional de Planeación Democrática y Deliberativa | Sistema Estatal de Planeación Democrática | Sistema Estatal y Municipal de Planeación Democrática |
| Legislación | Ley de Planeación | <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Planeación del Estado de México y Municipios • Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios | Ley de Planeación del Estado de México y Municipios Artículos: 3, 14, 18, 19, 20, 22 y 24 Ley Orgánica Municipal del Estado de México Artículos: 31, 48, 69, 70, 72, 83, 85, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122 Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios Artículos: 18, 50, 51 52 y 53 Bando Municipal 2016 Artículos: 45, 46 y 47 |
| Participación | Poder Legislativo Participación Ciudadana | Poderes Legislativo y Judicial Participación Ciudadana | Participación Ciudadana |

Tabla No. 4.2 Comparación de los Planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal

Fuente: Elaboración propia

En congruencia con lo anterior, en el Plan de Desarrollo Municipal, la Misión consiste en “gobernar y administrar con visión humanista para garantizar las condiciones de desarrollo humano integral de toda la población de Naucalpan de Juárez”, (Olvera Higuera, Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2016 - 2018, 2016, p. 12). De tal forma, que el Presidente Municipal retoma el concepto de gobernanza, al promover una administración eficiente, desde la perspectiva del cliente, es decir, el ciudadano, y se conceptualiza como un promotor del crecimiento económico.

El Presidente Municipal de Naucalpan de Juárez, establece como visión en el Plan de Desarrollo la consolidación “como una Ciudad con Vida, donde la población reconoce su dignidad humana, practica responsablemente su libertad y cumple solidariamente sus deberes, con un gobierno transparente, eficiente, humanista y con la capacidad de responder subsidiariamente a las necesidades de las comunidades; con un sector privado competitivo y comprometido con el desarrollo del municipio y donde gobierno, sociedad e iniciativa privada colaboran en unidad por el Bien Común” (Olvera Higuera, Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2016 - 2018, 2016, p. 12). La visión propuesta por el Presidente Municipal, tiene una parte dogmática ‘derechos humanos de la población, aunado al ejercicio de su libertad y deberes’ y otra orgánica, al responder a un sistema de economía de mercado, donde su función consiste en equilibrar las finanzas públicas, propiciar altas tasas de crecimiento, aumentar los ingresos y generar suficientes empleos para que los agentes privados ocupen un lugar activo y protagónico y fomentar el libre ejercicio de las libertades económico – mercantiles de los ciudadanos.

4.2.2 Plan Municipal de Desarrollo Urbano

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, fracción V establece que en los términos de las leyes federales y estatales, los Municipios están facultados para:

- a) “Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional;

- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.”
- (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, pp. 112 - 113)

Para dar cumplimiento a la disposición constitucional, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano son los instrumentos que contienen las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio municipal. Tienen como objeto, establecer las políticas, estrategias y objetivos para el desarrollo urbano del territorio municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población.

Los planes de desarrollo urbano del municipio deben ser congruentes con las políticas, estrategias y objetivos previstos en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y, en su caso, con los establecidos en el Plan Regional de Desarrollo Urbano que corresponda.

La información a detalle de éstos planes se transforma en normas técnicas, la clasificación del uso de suelo es la base para emitir las licencias y las autorizaciones de edificación, a través de la licencia municipal de construcción.

Los planes municipales de desarrollo urbano¹⁶ identifican los proyectos, las obras y las acciones regionales en materia de desarrollo urbano, vialidad, transporte, infraestructura hidráulica, sanitaria y eléctrica, equipamiento regional, desarrollo económico y de protección y conservación del medio ambiente entre otras, señalando en muchos casos los plazos y los recursos necesarios para su ejecución.

¹⁶ Están disponibles en el sitio web de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México. http://sedur.edomex.gob.mx/planes_municipales_de_desarrollo_urbano Fecha de Consulta. 10 noviembre 2018.

En virtud de lo anterior, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez es un instrumento técnico jurídico que dicta los lineamientos aplicables en el ámbito municipal en lo referente a la planeación urbana. En su elaboración participaron la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México y el Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez “para garantizar que la entidad municipal cuente con instrumentos de planeación acordes a la dinámica de población y economía – financiera que presenta el Municipio.” (Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, 2015, p. 2)

En este contexto, tiene como objetivo general “ordenar el territorio municipal de Naucalpan de Juárez, a través de la regulación de usos y destinos del suelo, así como la consolidación de los centros de población que conlleve a una planeación territorial sustentable, tomando en cuenta los aspectos medio ambiental, social – cultural, económico y político – jurídico, en el sistema de planes y programas de desarrollo urbano”. (Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, 2015, p. 3)

En el Plan de Desarrollo Municipal a través del uso de cartografías, se presenta la ubicación geográfica y la delimitación política como se observa en la Figura No. 4.4

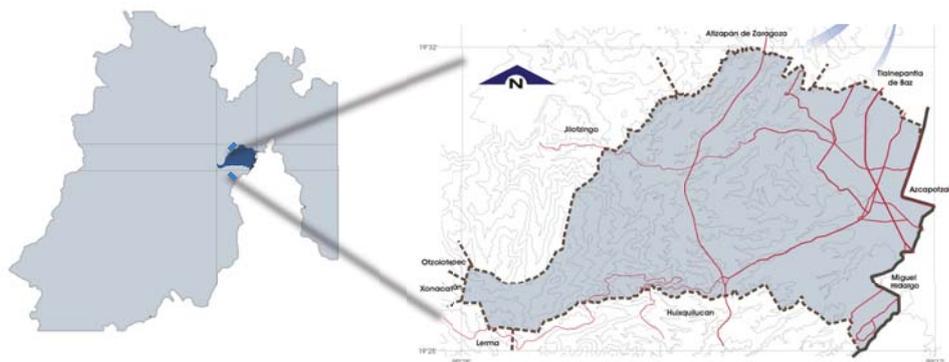


Figura No. 4.4 Delimitación Política de Naucalpan de Juárez
Fuente: Dirección General de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez

El Municipio de Naucalpan forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) “que concentra el conjunto urbano y de actividades económicas más grande del país” (Olvera Higuera, Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2016 - 2018, 2016, p. 23)

Colinda con los municipios de Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz, Jilotzingo, Huixquilucan, Otzolotepec, Xonacatlán y Lerma todos ellos en el Estado de México; y con las Alcaldías de Azcapotzalco y Miguel Hidalgo de la Ciudad de México.

Las coordenadas geográficas de la Cabecera Municipal son 19°28' longitud Norte, 99°14' longitud Oeste; su altitud es de 2,200 metros sobre el nivel del mar (msnm)

La extensión territorial es de 157.41 km², su territorio presenta un desnivel en alturas que va de los 2,220 a los 3,650 msnm. Esta integrado por 246 localidades que de acuerdo con su categoría se clasifican en 18 Pueblos, 129 Colonias, 84 Fraccionamientos Residenciales, 6 Fraccionamientos Industriales, 2 Fraccionamientos Campestres y 6 Ejidos. Artículo 11 (Olvera Higuera, Bando Municipal 2016 - 2018, 2017) En su demarcación se localizan las Áreas Naturales Protegidas (ANP) Parque Nacional de los Remedios, Parque Estatal del Estado de México "Naucalli", Parque Otomí - Mexica y el Parque Estatal Metropolitano, en su conjunto representan aproximadamente el 18.33% del territorio del municipio. Cuenta con once ríos, algunos con carácter intermitente como Tlalnepantla, Córdoba, Chiquito, Las Ánimas, Hondo, Totolingo, Macha Rucio, Ojo de Agua, Agua Caliente y Arroyo el Sordo. (Olvera Higuera, Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2016 - 2018, 2016, p. 24)

La superficie Municipal es de 15,570 ha. de las cuales 6,759.87 ha. corresponden al área urbana; 1,677.61 ha. son área urbanizable y 7,132.52 ha. son área no urbanizable.

El área urbana ocupa casi el 44% del territorio del municipio. El área urbanizable constituye una franja irregular de norte a sur en la parte central del municipio e incluye un fraccionamiento campestre. El área no urbanizable se localiza en la parte oeste del municipio, en su mayoría son tierras ejidales que se encuentran ociosas e improductivas. "los pocos cultivos existentes son para el autoconsumo, situación que ha propiciado la ocupación y venta ilegal de terrenos dedicados a vivienda informal." (Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, 2015, p. 13) Su distribución en el municipio se presenta en la Figura No. 4.5 Clasificación del territorio de Naucalpan de Juárez.

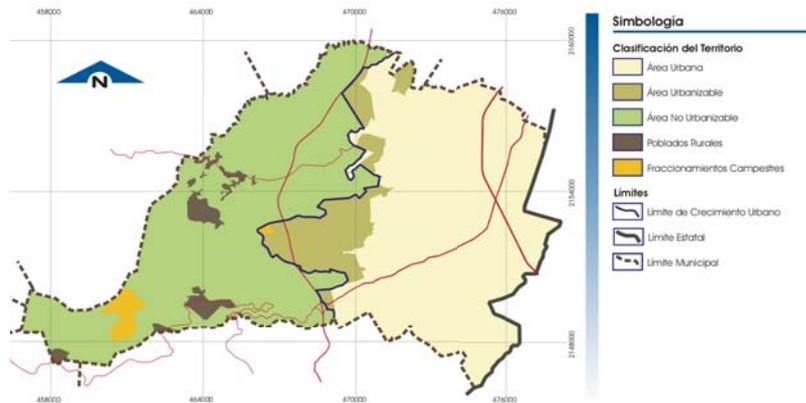


Figura No. 4.5 Clasificación del Territorio de Naucalpan
Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de Naucalpan

La zona industrial de Naucalpan la constituyen seis fraccionamientos industriales:

1. Industrial Naucalpan;
2. Alce Blanco;
3. La Perla;
4. Atoto;
5. Tlatilco y,
6. Parque Industrial Naucalpan,

se muestran en la Figura No. 4.6 Fraccionamientos Industriales. En esta zona se presenta una mezcla de usos de suelo, como el habitacional, el comercial y el de servicios, ya sean básicos o especializados.

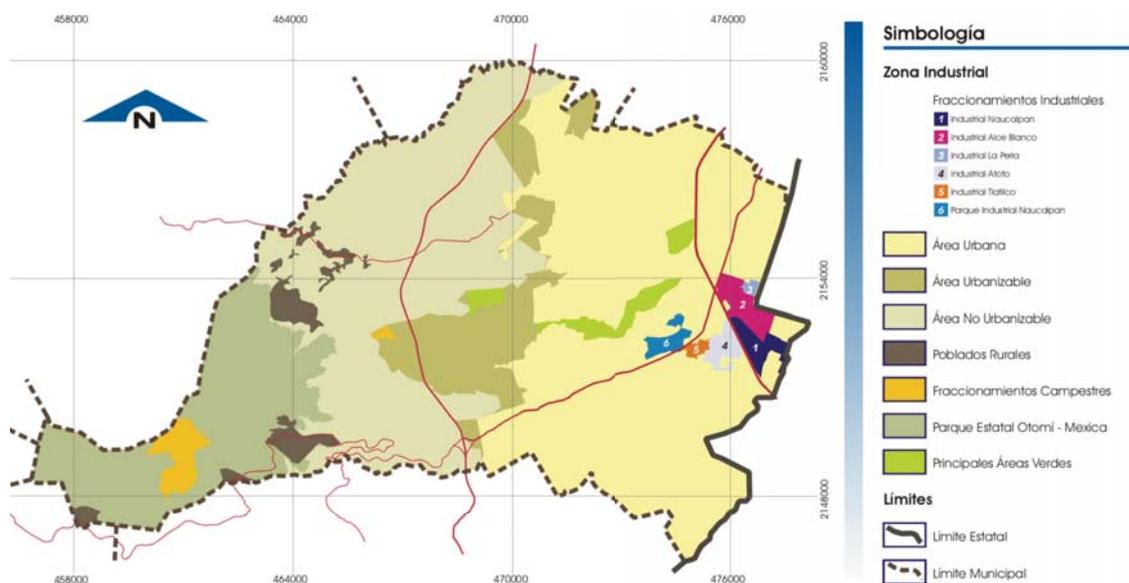


Figura No. 4.6 Fraccionamientos Industriales
Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de Naucalpan

Las construcciones de la zona industrial son antiguas por lo que no responden a los requisitos de la industria moderna, en su mayoría carecen de espacios al interior del

predio para realizar maniobras de carga y descarga o alojar a sus vehículos, situación que los lleva a hacer uso de las vialidades ocasionado tráfico.

La estructura urbana de Naucalpan se considera poco ordenada, surgió como una zona de crecimiento de la Ciudad de México con la finalidad de proporcionar uso de suelo urbano para que la población que migraba de diferentes estados del país y de la Ciudad de México asentara su vivienda en el municipio, en este contexto desde su urbanización en los años 50 se autorizó la construcción de fraccionamientos y colonias con uso habitacional, por lo que “el Plan Centro de Población Estratégico de Naucalpan de Juárez aprobado en 1993, establece como uso de suelo predominante en el área urbana el uso habitacional”. (Poder Ejecutivo del Estado de México, 1993, p. 6).

La ubicación geográfica de la zona urbana de Naucalpan tiene como ventaja competitiva colindar y al mismo tiempo ser la puerta de entrada a la Ciudad de México, en la fotografía del 2007 se observa el icónico “Toreo de Cuatro Caminos” hoy Centro Comercial Toreo Parque Central en el Boulevard Manuel Ávila Camacho (Periférico Norte), símbolo de dicha colindancia, ver Figura No. 4.7 Esta situación ha provocado “la generación de un mercado inmobiliario de proporciones en muchas ocasiones desmedidas, que ha traído consigo una enorme especulación de bienes inmuebles y una oferta y demanda de suelo que no corresponde a lo previsto” (Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, 2015, p. 38)

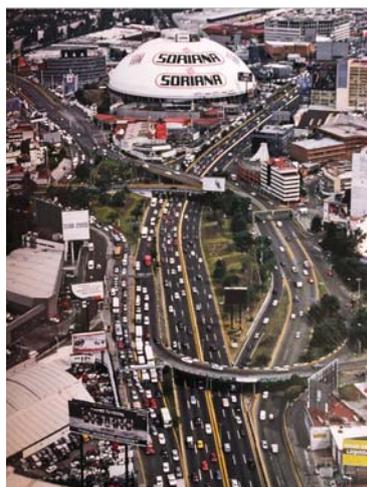


Figura No. 4.7 Límites de la Ciudad de México y Naucalpan de Juárez
Fuente: (Quesada Aldana, 2007, p. 125)

En la Figura 4.8 Plan Municipal de Desarrollo Urbano se presenta la clasificación de uso de suelo. En las zonas norte, noroeste y extremo sur del área urbana se localizan asentamientos autorizados, con una traza planeada y desde el punto de vista urbanístico y arquitectónico cuentan con servicios, equipamiento urbano suficiente y edificaciones con buena calidad.

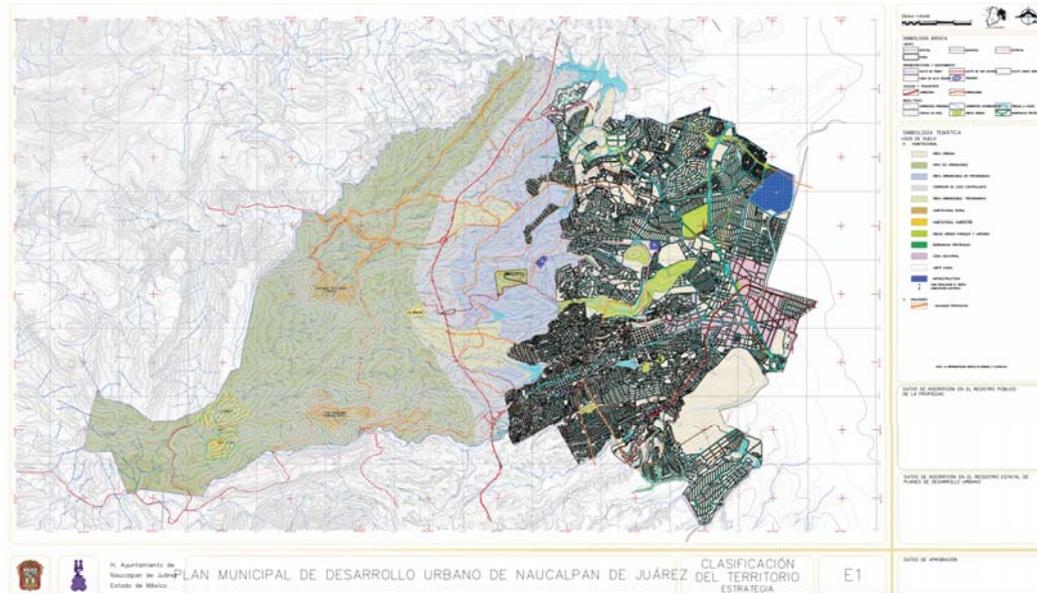


Figura No. 4.8 Plan Municipal de Desarrollo Urbano
Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México

El suroeste de la zona urbana se caracteriza por su topografía accidentada y el crecimiento urbano se ha presentado sin planeación y de manera espontánea por lo que presenta carencias en infraestructura, servicios urbanos y áreas verdes. “Sus construcciones son zonas habitacionales de tipo medio y popular, coinciden en ser las que más disociación presentan en el uso de suelo asignado, sus normas urbanas aplicables y la realidad existente. Mezcla de usos habitacionales, comerciales, de servicios y hasta industriales, uso y ocupación indebidos de la vía pública con comercio informal y en la prestación del servicio de transporte público; saturación de anuncios denominativos y publicitarios; falta de espacio para estacionamiento; todo esto da como resultado una imagen deteriorada, gris, de hacinamiento”. (Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, 2015, p. 38) Como se observa en la Figura No. 4.9 Canteras de Totolinga.

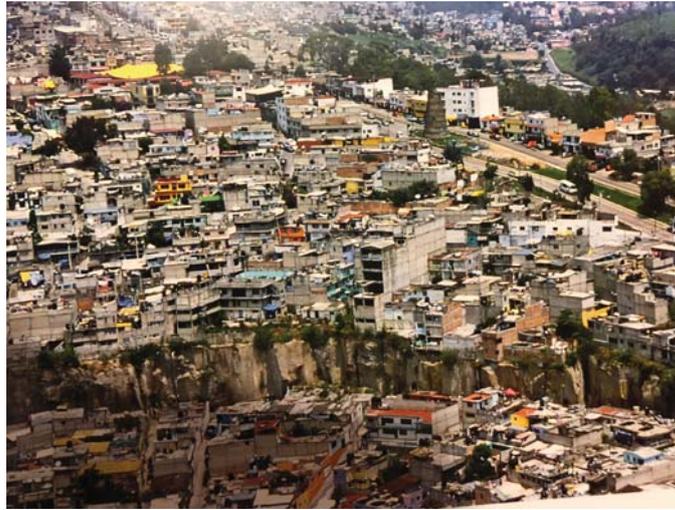


Figura No. 4.9 Crecimiento urbano en Canteras de Totolinga
Fuente: Fuente: (Quesada Aldana, 2007, p. 60)

La zona centro del área urbana que colinda con la zona industrial, pertenece al asentamiento urbano más antiguo, desempeña funciones de centro administrativo, de servicios y abasto, además de ser la zona de confluencia del transporte interurbano y suburbano de pasajeros y carga.

El Proyecto Estratégico de la administración 2016 – 2018 señala como tema crítico del municipio de Naucalpan la convivencia de “poblaciones de alto nivel de ingreso y sin carencias de bienes y servicios; con poblaciones desfavorecidas que aún no tienen acceso a todos los servicios elementales. Hay una clara zonificación de la pobreza en Naucalpan que concentra al sur y norponiente de la zona urbana en donde más de 100,000 personas tienen carencias en la calidad y espacios de la vivienda. Existen 268 asentamientos irregulares en los que se encuentran casi 15 mil viviendas.” (Olvera Higuera, Proyecto Estratégico del Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez 2016 - 2018, 2016, p. 42)

La presencia de áreas verdes en la zona urbana tiene “una superficie aproximada de 255 ha. que equivale a la tercera parte de lo que recomiendan los indicadores internacionales, según los cuáles, la dotación adecuada es de 9m² de área verde por habitante y Naucalpan cuenta con un promedio de 3.3 m² de área verde por habitante en el área urbana” (Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, 2015, p. 38), es importante señalar que la distribución no es homogénea, ya que existen zonas

urbanas con grandes extensiones de áreas verdes, en otros casos, pequeñas áreas verdes y zonas en la que prácticamente no existen. Para incrementar la presencia de áreas verdes, en las licencias de construcción de vivienda nueva se establece cuenta con área verde.

4.3 Participación Ciudadana

En este apartado se describe la participación de los ciudadanos del Municipio de Naucalpan que con base en sus capacidades, derechos y deberes se involucran en el quehacer político para impulsar la transparencia y evaluar la eficacia y la eficiencia de las acciones realizadas por el gobierno en sus niveles federal, estatal y municipal.

En los Programas de Desarrollo Regional del Estado de México, se establece que “la participación ciudadana es un elemento fundamental para la construcción de orden democrático, así como para el diseño de la planeación de las acciones y políticas que implementará el gobierno en beneficio de los ciudadanos” (Región VIII Naucalpan, 2012, p. 25).

Los gobiernos democráticos consideran que la participación ciudadana es una pieza clave en un sistema democrático, al promover una sociedad activa que impulsa los aspectos sociales, económicos, culturales o políticos. “La sociedad, mediante su implicación en los asuntos públicos, enriquece la acción del Gobierno y la dota de eficacia, pero, al mismo tiempo, este derecho ciudadano ayuda a generar un equipo de gobierno más exigente y de más calidad.” (Gobierno de las Islas Baleares, 2017)

Para el Presidente Municipal de Naucalpan en el período 2016 – 2018, Edgar Armando Olvera Higuera la participación ciudadana se rige por varios principios, como la corresponsabilidad, la igualdad, la inclusión, la equidad, la pluralidad, la solidaridad, la legalidad, el respeto y la democracia “entendida como un sistema de vida y de gobierno cuyas bases se encuentran en el respeto a la dignidad, apoyándose en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 5). Define a la participación ciudadana como “la forma en que la población se involucra en las decisiones políticas, mediante la comunicación con el gobierno municipal, de manera individual o colectiva

para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general, expresar su voluntad respecto a asuntos de interés común, pudiendo emplear alguno de los instrumentos de participación ciudadana” (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 7), esto evidencia que la participación de los ciudadanos se reduce a expresar su opinión sobre la toma de decisiones del gobierno municipal, ya sea a través de manifestaciones, mantas, denuncias en los medios de comunicación, entre otros, o utilizando algunos de los instrumentos establecidos en el propio Reglamento; todo esto, dentro del marco del Sistema de Participación Ciudadana, que consiste en “el conjunto de normas, lineamientos, objetivos, estrategias y acciones que interactúan con organismos ciudadanos y dependencias gubernamentales orientados a promover la participación activa, voluntaria, organizada y responsable de la ciudadanía en la elaboración, programación, ejecución, supervisión y evaluación de planes y programas de la administración pública”. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 7). Como afirma Witker, el derecho económico se ve impactado por la participación de la sociedad en la elaboración de normas y reglamentos y la posterior subordinación del Estado al mercado, a la política económica y al lucro privado sobre asuntos generales de carácter público. ”. (Witker Velázquez J. A., Introducción al Derecho Económico, 2008, pp. 63 - 64)

El Sistema de Participación Ciudadana de Naucalpan esta representado por un Presidente, un Secretario y Siete Vocales con sus respectivos suplentes, integrados de la siguiente forma:

1. Presidente, cargo desempeñado por el Presidente Municipal;
2. Secretario, ejecutado por el Subsecretario de Gobierno, a quien le compete la coordinación, promoción, supervisión y ejecución del Sistema de Participación Ciudadana. Artículo 6. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 10)
3. Siete vocales
 - a. Presidente de la Comisión de Gobernación y Participación Ciudadana.
 - b. Tesorero Municipal.

- c. Director de Participación Ciudadana.
- d. Director de Concertación Política.
- e. Un miembro, Representante de los Consejos de Participación Ciudadana.
- f. Un miembro, Representante de Autoridades Auxiliares.
- g. Un Representante de las Asociaciones de Colonos.
- h. Un Representante de las Organizaciones Sociales debidamente reconocidas por el H. Ayuntamiento.

La integración del Sistema evidencia que las Autoridades del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez coordinan y establecen las normas e instrumentos de Participación Ciudadana; los 667,903 ciudadanos inscritos en la lista nominal del padrón electoral de 2017 (IEEM, 2017) del municipio son representados por cuatro de los siete vocales que integran el Sistema de Participación Ciudadana de Naucalpan.

Adicional a lo anterior, en el Reglamento de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, 2016 – 2018 se establece la organización, la estructura y el funcionamiento del Coplademun de Naucalpan de Juárez. (COPLADEMUN, 2016, p. 2) En su misión se conceptualiza como un órgano de expresión, consulta y opinión de los ciudadanos, sin facultades ejecutivas, es decir, sus determinaciones sólo tendrán el carácter de acuerdos; debido a que su función se limita a auxiliar al Ayuntamiento en materia de planeación para el crecimiento armónico y el desarrollo urbano ordenado de Naucalpan de Juárez. En sus objetivos establece:

- Promover y fomentar la participación de los sectores público, privado y social en la planeación del crecimiento y desarrollo municipal:
- Recabar la opinión y sugerencias de la población de Naucalpan a través de foros de consulta u otros procedimientos de acuerdo con las circunstancias en los temas y asuntos de su competencia. (COPLADEMUN, 2016, p. 2).

El Capítulo Quinto del Reglamento de la Comisión de Planeación, se refiere a los cambios de uso de suelo, de densidad, del coeficiente de ocupación, del coeficiente de utilización y de la altura de las edificaciones de un lote o predio.

El Proyecto Estratégico 2016 - 2018 en el rubro 'Vivienda y Desarrollo Urbano' determina como visión para el futuro sustentable de Naucalpan 2026 "una ciudad incluyente, regenerada, accesible y conectada con una población feliz, saludable y próspera ejemplo de integración urbana, social y ambiental a nivel nacional." (Olvera Higuera, Proyecto Estratégico del Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez 2016 - 2018, 2016, p. 41) para lograrlo establece 13 líneas de acción, las más representativas con relación a la participación ciudadana son:

- Línea de Acción 9.1 Actualizar el Plan de Desarrollo Urbano Municipal y la Carta Urbana Municipal incluyendo la nueva agenda urbana de la Organización de las Naciones Unidas y frenar el crecimiento urbano en las tierras que tienen vocación agrícola;
- Línea de Acción 9.2 Instalar un Comité Permanente de Desarrollo Urbano y Movilidad Sustentable con capacidad de recomendación vinculante.
- Línea de Acción 9.3 Utilizar la tecnología de punta para que la población, los estudiosos en la materia y los inversionistas puedan conocer su territorio y sus instrumentos de planeación.
- Línea de Acción 9.4 Implementar medidas de vigilancia y monitoreo permanente para evitar la aparición de nuevos asentamientos irregulares.
- Línea de Acción 9.5 Diseño de un Programa de Reubicación de Asentamientos Humanos expuestos a algún tipo de peligro natural o asentados en Áreas Naturales Protegidas y dar continuidad a las acciones de reubicación de los asentamientos irregulares en San Mateo Nopala, San Juan Totoltepec, San Esteban Huitzilacasco y San Rafael Chamapa.
- Línea de Acción 9.8 Reconversión de la zona industrial de Naucalpan Toreo - Alce Blanco - Ahuizotla como un nuevo distrito tanto industrial como de comercio y oficinas corporativas.
- Línea de Acción 9.9 Actualizar la reglamentación de desarrollo urbano, el Plan Parcial de Naucalpan Centro, el Plan Parcial San Mateo Nopala, el Plan Parcial San Francisco Chimalpa (Minas - el Cobradero) con la nueva agenda urbana.

- Línea de Acción 9.11 Diseño urbano orientado a las personas, creación de lugares, así como la integración urbanística de las nuevas construcciones mediante guías de diseño y códigos basados en forma.
- Línea de Acción 9.13 capacitación en obra pública de los Consejos Ciudadanos para que colaboren con las autoridades en la evaluación de los programas de obra pública. (Olvera Higuera, Proyecto Estratégico del Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez 2016 - 2018, 2016, p. 44)

4.3.1 Ciudadano

El Bando Municipal de Naucalpan de Juárez establece el derecho de los ciudadanos a “participar en los procesos de consulta que organicen las autoridades Municipales, en términos de la convocatoria que al efecto acuerde y expida el Ayuntamiento. Intervenir en la organización de consultas relativas a problemáticas específicas de su comunidad; manifestarse públicamente para tratar asuntos relacionados con la gestión de las autoridades del Municipio”. (Olvera Higuera, Bando Municipal 2016 - 2018, 2017, p. 44)

A continuación se presenta una clasificación de los ciudadanos con base en su participación en el ámbito urbano

4.3.1.1 Ciudadano Experto

Es el ciudadano con conocimientos teóricos en materia urbana, esto le permite comprender e interpretar los materiales que los integrantes del Gobierno Municipal utilizan en la elaboración del diagnóstico del Municipio de Naucalpan de Juárez – en el caso de esta investigación, son los colaboradores del Presidente Municipal Edgar Olvera Higuera – como son las publicaciones promovidas por la ONU – Hábitat: Índice Básico de Prosperidad Urbana y el Índice de Prosperidad de las Ciudades; en el Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales 2015; Información Presupuestal Municipal 2015 y Competitividad 2015 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); Índice de Calidad de Vida del Gabinete de Comunicación Estratégica y del Programa de Acción Climática del Centro de Estudios Mario Molina para Estudios

Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente A.C.; Investigadores y Académicos de Institutos y Universidades Públicas y Privadas del Estado de México. (Olvera Higuera, Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2016 - 2018, 2016, p. 8)

4.3.1.2 Ciudadano Voluntario

Corresponde a la participación de vecinos de la colonia, pueblo o fraccionamiento que tengan el carácter de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos para integrar el Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) incluyendo su fórmula de Delegado – Subdelegado.

Los COPACI son órganos de comunicación y colaboración entre cada colonia y las autoridades municipales, auxilian al Ayuntamiento en el cumplimiento de las funciones públicas que tiene a su cargo, así como en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales.

Las principales funciones del Delegado son vigilar el cumplimiento del Bando Municipal y las disposiciones reglamentarias que expide el Ayuntamiento, reportando a la dependencia administrativa correspondiente las irregularidades en que incurran los vecinos; colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública; vigilar que se cumplan las actividades de las delegaciones de servicios públicos y reportar los requerimientos en la materia.

4.3.1.3 Ciudadano Cliente

Esta conceptualización de ciudadano corresponde a la Nueva Gerencia Pública, técnica gerencial orientada al ‘Ciudadano’ que como Cliente posee la libertad de elegir quien le ofrece el mejor servicio, ejemplo de ello, es la adjudicación de actividades a empresas privadas, como la construcción de infraestructura urbana, vialidades, puentes, entre otros.

De acuerdo con Bobbio “entre partidos y ciudadanos electores investidos –en cuanto electores– de una función pública, se vuelven clientes, y una vez más una relación de

naturaleza política se transforma en una relación de naturaleza privada.” (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 2012, p. 154). En su opinión, la transformación del ciudadano elector en cliente es expresión de la disolución de la unidad orgánica del Estado Moderno y una “forma de corrupción del principio individualista del que nació la democracia moderna, cuya regla del juego es la regla de la mayoría, basada en el principio de que a cada cabeza corresponde un voto” (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 2012, p. 154)

4.3. 2 Competencias Ciudadanas

El Reglamento de Participación Ciudadana establece se publique la convocatoria de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) para fomentar la participación ciudadana de los naucalpenses de los 18 pueblos, 129 colonias y 84 fraccionamientos con la finalidad de crear un vínculo entre gobierno y sociedad, que permita mantener el orden y resguardar la seguridad de la ciudadanía.

Este ejercicio permite la renovación de las autoridades auxiliares, con este acto el Sistema de Participación Ciudadana afirma que se garantiza la participación democrática y la equidad de género, debido a que cada Consejo de Participación Ciudadana esta integrado en un 50 por ciento de hombres y 50 por ciento de mujeres.

Las planillas las integran: presidente, secretario, tesorero, primer vocal, segundo vocal, propietarios y suplentes. Las fórmulas cuentan con la participación de: delegado, subdelegado, propietario y suplente.

De acuerdo con la convocatoria, los formatos de registro se obtienen en la subsecretaría de Gobierno de la Secretaría del Ayuntamiento y son llenados por el titular de la planilla o fórmula.

En la administración 2016 - 2018, los registros se entregaron los días 1, 2 y 3 de marzo de 2017 en el Auditorio Isidro Fabela a partir de las 9:00 y hasta las 18:00 horas.

El 10 de marzo de 2017, el órgano electoral, publicó el listado de los registros que cumplieron con todos los requisitos para participar en la elección acompañado del número que los identificará en la contienda electoral.

El período de campaña fue del 10 al 17 de marzo de 2017 en estricto apego a los ordenamientos legales electorales del Estado de México, que establecieron como día de la elección el 20 de Marzo de 2017, iniciando a las 8:00 horas con la instalación de las casillas y finalizando a las 18:00 horas con el cierre de las mismas.

Los resultados se publicaron el mismo día de la elección, y en caso de inconformidad se presenta el escrito de impugnación, de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable.

Es importante aclarar que los ganadores de la elección no recibirán ninguna remuneración económica por tratarse de un cargo honorífico. El Cabildo de Naucalpan aprobó la conformación de la Comisión Transitoria que calificó la elección de Delegados y Consejos de Participación Ciudadana; también aprobó una reforma al artículo 6 del Reglamento Interior de Comisiones Edilicias, se avaló el incremento de 23 a 29 el número de Comisiones Edilicias Permanentes y acordó la manera en que se integran cada una de éstas.

En sesión de cabildo, se acordó que la Comisión, estará vigente durante el tiempo que dure el proceso, calificará las elecciones de las autoridades auxiliares, declarará su validez y ordenará la expedición de los nombramientos.

Como Presidenta de la Comisión se designó a la Primera Regidora, Patricia Calva Camacho; como Secretario; el Segundo Síndico José Luis Gutiérrez Aire; así como la Décima Segunda Regidora, Pilar Guerrero Rubio; la Séptima, Alejandra Cuevas Núñez, y la Décima, Marisol Cervantes Salvatori, fueron nombradas primera, segunda y tercera vocal, respectivamente.

El cabildo aprobó en la quinta sesión extraordinaria la firma de un convenio con el Instituto Electoral del Estado de México, para que el organismo estatal prepare, desarrolle y vigile el proceso de elección vecinal.

Las comisiones de Gobernación y Participación Ciudadana, de Seguridad Pública y Tránsito, de Protección Civil y de Planeación para el Desarrollo, son encabezadas por el Presidente Municipal Edgar Armando Olvera Higuera.

4.4 Poder Político y Ciudadano

El poder político es el vínculo del ciudadano con el orden establecido, “es un poder socialmente reconocido como un *poder que debe ser obedecido* porque se ha establecido de acuerdo con la Constitución Política” (Adame Goddard, 2016, p. 18), esto legitima el poder. A diferencia de otras dos fuentes de poder, que están presentes en la sociedad: la riqueza y las armas, que constituyen el poder económico y el poder de las armas, ambos son obedecidos por las personas, ya sea por interés o por miedo. A estos poderes Adame Goddard les llama poderes *facticos* porque son obedecidos de hecho y al poder político lo designa con la palabra *potestad*, para diferenciarlos.

“La razón principal de que los mandatos de potestad deban ser obedecidos por todos es el servicio del bien común. La potestad se constituye como medio de promoción del bien común y sus mandatos imperativos valen en tanto ordenan conductas que son adecuadas (ajustadas o justas) para ese fin”. (Adame Goddard, 2016, p. 18). La diferencia entre la obediencia a la potestad y la obediencia a los poderes fácticos, es que la primera es una obediencia que atiende a una razón superior y por lo tanto puede prestarse, aún cuando afecte a los intereses propios; la segunda es una obediencia servil y transitoria que termina cuando se afecta el interés o se elude el castigo.

La razón de ser del mandato imperativo y del deber de obedecer es el bien común. Por lo que, en caso de prescindirse del bien común, el poder político se convierte en corrupción y la obediencia ciudadana en servilismo. En la vida práctica, los gobernantes actúan por el bien común o por sus intereses personales, según sea su calidad moral, y lo mismo ocurre con los ciudadanos, obedecen por convicción de colaborar con el bien común o por miedo al castigo, según sea su calidad moral. La vida de la comunidad política es una mezcla de aciertos y desaciertos, de servicio al bien común y de predominio de intereses individuales, de obediencias y desobediencias y simulaciones. “Por eso es necesario que la organización política contenga elementos que encausen el ejercicio del poder político y que aseguren la obediencia a los mandatos legítimos de la potestad”. (Adame Goddard, 2016, p. 19)

Es muy interesante la comparación que realiza Adame Goddard, entre el ciudadano y el gobierno de la comunidad, durante el ejercicio de sus actividades. Señala, que ambos

requieren de dos instancias; el Ciudadano de “inteligencia y voluntad” y el Gobierno de “autoridad y potestad”. Una instancia, se encarga de discernir las conductas necesarias o muy convenientes para el bien común. En el ciudadano, esta instancia es la “*inteligencia*”, en el orden social corresponde a la “*autoridad*”. La otra instancia, es la encargada de ordenar y ejecutar las acciones elegidas como convenientes o necesarias para el bien común, en el caso del ciudadano consiste en la “voluntad”, en el caso del orden social es la “potestad”.

Por lo que, un gobierno comprometido con el bien común, “requiere de un equilibrio y comunicación entre las instancias de autoridad y potestad” (Adame Goddard, 2016, p. 20) Si se busca fomentar el desarrollo urbano sostenible en el municipio de Naucalpan, la deliberación y juicio acerca de las acciones adecuadas al bien común corresponde tanto a las instancias de autoridad en esa materia, como a los colegios y asociaciones profesionales de urbanistas, demógrafos, sociólogos, antropólogos, economistas; a los empresarios constructores, a los trabajadores del área; a los grupos de intelectuales, las universidades y personas de reconocido prestigio en el ámbito; quienes propondrán el contenido de un plan de desarrollo urbano acorde al crecimiento de Naucalpan. Su intervención finaliza con la propuesta de recomendaciones del contenido del Plan de Desarrollo Urbano del Municipio. Posteriormente, compete a las instancias de potestad, a quienes la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como titulares del poder político, aprobar y promulgar la propuesta como el Plan de Desarrollo Urbano que será obedecido por todos los habitantes del Municipio de Naucalpan. “Para que la colaboración entre la autoridad y la potestad sea eficaz para el gobierno de la comunidad política, se requiere que las instancias de autoridad actúen con independencia de los intereses políticos y económicos, de modo que sean capaces de proponer lo que según su propio saber es lo mejor para el bien común. Pero se requiere también que las instancias de potestad tengan independencia respecto de las recomendaciones de la autoridad. Esto permite que cada una actúe con libertad”. (Adame Goddard, 2016, p. 20)

En la doctrina democrática moderna, se ha perdido la distinción entre autoridad y potestad por la aparición del concepto de “Soberanía popular”, que se entiende como un poder y a la vez un saber ilimitado. Este precepto, tiene como base que todo el poder

político es del pueblo, quien lo delega a favor de los “representantes populares”. En este tipo de actos, también se parte del supuesto de que el saber consiste en la opinión de la mayoría, de modo que aquello que aprueba la mayoría de los representantes populares es lo justo y conveniente al bien común. Resulta así, que son los representantes populares los que aprueban lo conveniente para el bien común, es decir, desempeñan la función de autoridad y, al mismo tiempo, son los que como instancia de potestad, ordenan imperativamente su ejecución. Esto da como resultado “generar leyes cuyo contenido está determinado, no por los que saben, sino por quienes controlan a los representantes populares”. (Adame Goddard, 2016, p. 21)

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Artículo 39 de la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 45). Al respecto el artículo 35 establece como derechos del ciudadano votar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, que se encuentran acotados, debido a que “no podrán ser objeto de consulta popular:

- La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Los principios consagrados en el artículo 40, en el cual se establece que ‘es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Constitución’;
- La materia electoral;
- Los ingresos y gastos del Estado;
- La seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada Permanente.

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la

materia de la consulta” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, p. 43).

Las Consultas Populares serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación de éste requisito, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, pp. 43 - 44).

Este derecho ciudadano de convocar a una Consulta Popular, contiene requisitos que difícilmente lograría cumplir un ciudadano, es mas factible que lo satisfaga un partido político.

Finalmente, el artículo 41 determina que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. Artículo 41 de la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, pp. 45 - 46).

4.5 Democracia Deliberativa

Este apartado inicia con la descripción del concepto de democracia en el contexto del modelo neoliberal y posteriormente, se estudia la democracia deliberativa como entorno de la participación de los ciudadanos.

4.5.1 Democracia en el Neoliberalismo

Una de las características del neoliberalismo es el dominio de los técnicos en la toma de decisiones del gobierno, en opinión de Bobbio “la tecnocracia y la democracia son antitéticas: si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, entonces quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente. La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos.” (Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, 2012, pp. 41 - 42)

En los países neoliberales, la democracia es tanto un método de gobierno como una condición de la sociedad civil, caracterizada por el predominio de la igualdad y por la existencia de una categoría social especial: los ciudadanos, cuya definición excede los marcos meramente formales y remite a características sociológicas y económicas bien especiales. (Boron, 2003, p. 27)

En virtud de lo anterior, el contenido mínimo del Estado democrático, de acuerdo con Bobbio consiste en garantizar a los ciudadanos los derechos de libertad, entre los que se encuentran la libertad de expresión, de reunión, de asociación, de tránsito; existencia de varios partidos políticos que compitan por el voto de los ciudadanos; elecciones periódicas y sufragio universal; “decisiones colectivas o concertadas o tomadas con base en el principio de mayoría.” (Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, 2012, p. 46)

En el mismo sentido, Borón previene en contra de la tendencia a considerar a la democracia como una categoría exclusivamente política, debido a que en su opinión se corre el riesgo de definirla como un tipo específico de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que se caracterizan por la existencia de la libertad de los ciudadanos, la presencia del pluripartidismo, las elecciones periódicas y el imperio de la ley cuya efectividad democrática, “se supone, está apriorísticamente garantizada cualquiera sean sus condiciones concretas de existencia. Cuando lo importante es examinar las formas, las condiciones y el alcance del grado de democratización en las sociedades, como la capitalista, que esta fundada en principios constitutivos que son irreconciliablemente antagónicos. La democratización del capitalismo no basta para que las arraigadas estructuras de dominio sobre las cuales reposa y de las cuales depende vitalmente se

esfumen como resultado del sufragio universal y la representación política.” (Boron, 2003, p. 27) . Por lo que señala, que se trata de ‘capitalismos democráticos’ en los que el sustantivo es el capitalista y la democracia es un adjetivo. Esto es evidente en el discurso político, en el cual, el concepto democracia está vinculado a la forma de Estado y el sistema representativo, “excluyendo de su horizonte de visibilidad todo aquello que las limitaciones de la ideología burguesa condena al limbo de la esfera ‘extra política’. Para la teoría liberal burguesa de la democracia es irrelevante si el ciudadano en cuestión es propietario o un proletario (Boron, 2003, p. 28)

En el mismo sentido, Dos Santos afirma que no habrá grandes avances democráticos en el conjunto de la sociedad mientras no se asegure la democracia en el centro mismo de la vida económica, es decir, en las unidades económicas clave como las sociedades anónimas, cooperativas, empresas personales o familiares, etc. Al igual que otros autores, señala que la democracia no se encuentra sólo en la esfera política; ya que ésta se basa en el poder de los ciudadanos de influir en las decisiones que establecen el rumbo de la nación, desde una perspectiva económica, como ser capaz de determinar la orientación de las inversiones, el empleo de los bienes materiales, por lo que los acuerdos de integración regional resultan el mejor camino para desarrollar la cooperación entre economías no siempre simétricas. “Pero no confundamos la integración económica, social, cultural y política –como la que realiza hoy Europa– con los tratados de libre comercio, anárquicos e inestables, como el TLCAN o pretende hacerlo el ALCA. Además, tales tratados son marcados por concesiones unilaterales, faltando siempre la apertura de los dueños de los grandes mercados. También queda fuera de estos acuerdos el libre movimiento de mano de obra, que podría disminuir ciertos nudos de graves problemas sociales de los países en desarrollo”. (Dos Santos T. , Globalización, crecimiento económico e integración, 2007, p. 39) El neoliberalismo y el terror de Estado “se han dado la mano en el afán de sojuzgamiento de nuestras naciones, aunque parezca evidente la contradicción de esa alianza estratégica: el primero proclama la libertad económica que no puede existir sin la libertad política; el otro trata de infundir miedo a los movimientos populares de liberación. El neoliberalismo adopta la bandera de la democracia, pero se ajusta oportunamente a los regímenes de fuerza. El terror de Estado procura imponerse con el pretexto de defender la democracia, pero opone una

barrera de muerte y destrucción a las aspiraciones nacionalistas que entrañan la voluntad de soberanía y desarrollo independiente”. (Dos Santos T. , Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo, 2007, p. 8)

La implementación del modelo neoliberal en México ha generado pobreza extrema, desempleo, decadencia regional y urbana, analfabetismo. Salirse de la hegemonía neoliberal, en opinión de González Casanova “plantea el cambio en la organización misma de la sociedad civil para que, desde el polo de los excluidos, logre organizarse e imponer ciertos límites y políticas a los mercados, las empresas y los Estados. Este proyecto plantea, el problema de la ‘socialización del poder’ por vías revolucionarias pacíficas y violentas y entre conflictos y negociaciones que lo hacen particularmente complejo.” (González Casanova, 2003, p. 9) Por lo que “preguntarse por los límites y el fin de la democracia neoliberal, y por sus alternativas dentro del sistema con regímenes de facto, con burocracias autoritarias, civiles y militares, aparece como otra forma de acercarse a situaciones en que eventualmente surgirá una alternativa popular y democrática. Tras las ‘fronteras’ de la tiranía neoliberal formalmente constitucional y ‘democrática’ se halla la tiranía neoliberal de facto, golpista. Frente a ambas se encuentran los límites del conformismo popular: su ‘capacidad de tolerancia’ ante un empobrecimiento sin alternativa y su ‘capacidad de tolerancia’ ante una opresión abiertamente represiva” (González Casanova, 2003, p. 8)

4.5.2 Democracia Deliberativa

En esta investigación, se ha constatado la importancia que desempeñan los ciudadanos dentro de la sociedad, considerándolos como personas en igualdad de derechos, desde una perspectiva legal y política; en México este precepto se cumple, en virtud de que así lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En opinión de Rawls “la filosofía política puede contribuir al modo en que un pueblo considera globalmente sus instituciones políticas y sociales, y sus objetivos y propósitos básicos como sociedad con historia; además los miembros de cualquier sociedad civilizada precisan de una concepción que les permita entenderse a sí mismos como miembros que poseen un determinado status político – en una democracia – el de

ciudadanos iguales.” (Rawls, *La Justicia como Equidad, una reformulación*, 2012, p. 25) Por lo que establece la idea de la ‘sociedad como un sistema equitativo de cooperación social’ en la que participan los ciudadanos como personas libres e iguales en una sociedad efectivamente regulada por una concepción pública de la justicia. De esta forma, los ciudadanos se conciben como iguales en virtud de que todos se consideran poseedores, aunque sea en el grado mínimo esencial, de las facultades morales necesarias “para participar en la cooperación social durante toda una vida y para formar parte de la sociedad como ciudadanos iguales. (Rawls, *La Justicia como Equidad, una reformulación*, 2012, p. 44). Se sienten ciudadanos libres en el entendido de que la justicia como equidad es una concepción política para una sociedad democrática. Por lo que para Rawls los ciudadanos son libres en dos sentidos: a) “se conciben a sí mismos, y unos a otros, con la facultad moral de poseer una concepción del bien, es decir, se consideran capaces de revisar y cambiar esa concepción por motivos razonables y racionales, y pueden hacerlo si así lo desean”, toman decisiones personales, que no afectan su identidad pública o legal, conservando sus derechos y deberes básicos y, b) se ven a sí mismos con derecho a presentar exigencias a sus instituciones con ánimo de promover sus concepciones del bien.” (Rawls, *La Justicia como Equidad, una reformulación*, 2012, pp. 46 - 48) Se puede concluir, que los derechos y libertades básicas de los ciudadanos son: el derecho al voto, el derecho a participar en política, la libertad de pensamiento y de asociación y la libertad de conciencia.

Para asegurar que estos preceptos se cumplan en una democracia con propiedad privada, Rawls señala la necesidad de combinar el principio de justa igualdad de oportunidades con el principio de diferencia; para explicarlo utiliza un ejemplo que parte de la distribución del ingreso entre las clases sociales, aduciendo que una persona que empiece como miembro de la clase empresarial tendrá mejores perspectivas que otra persona que empiece en la clase de obreros no calificados. “¿Qué es, entonces, lo que puede justificar este tipo de desigualdad inicial en las perspectivas de vida? Según el principio de diferencia sólo es justificable si la diferencia de expectativas funciona en beneficio del hombre representativo peor colocado, en este caso el obrero no calificado” (Rawls, *Teoría de la Justicia*, 2006, p. 83)

Al aplicar el principio de diferencia, recomienda distinguir dos casos: 1) Cuando las expectativas de los menos favorecidos de hecho se maximizan y 2) Cuando las expectativas de los más aventajados contribuyen al menos al bienestar de los más infortunados, citando como ejemplo que las mayores expectativas permitidas a los empresarios, los estimulan a realizar actividades que aumentarán las expectativas de la clase trabajadora. “Incluso unas mayores perspectivas de los más aventajados aumentarían las expectativas de quienes están en las posiciones más bajas. De tal esquema diré que es, en general, justo, aunque no sea el arreglo más justo. Un esquema es injusto cuando una o más de las mayores expectativas son excesivas. El que la diferencia entre ricos y pobres sea aún mayor viola tanto el principio de la ventaja mutua como la igualdad democrática” (Rawls, Teoría de la Justicia, 2006, p. 84)

Como miembro de la sociedad, el ciudadano toma decisiones de forma racional deliberando utilizando la información de que dispone; por lo que emplea la deliberación racional que consiste en “deliberar hasta el momento en que los probables beneficios del mejoramiento de la decisión valen exactamente el tiempo y el esfuerzo de la reflexión” (Rawls, Teoría de la Justicia, 2006, p. 379)

Teniendo como fundamento lo anterior, en esta investigación se comparte la definición de democracia deliberativa de Cohen, de un ideal político fundamental “una asociación, en la que los asuntos se deciden mediante la deliberación pública de los asociados” (Cohen, 2007, p. 127) con tres rasgos del procedimiento deliberativo ideal.

1. La toma de decisiones es colectiva, pero “debe diferenciarse de la negociación, la contratación y otras formas de interacción de tipo mercantil, tanto por su atención explícita a consideraciones de tipo común, como por el modo en que esa preocupación ayuda a conformar los fines de los participantes” (Cohen, 2007, p. 127)

Considerando el concepto de democracia bien ordenada de Rawls, el debate político está organizado en torno a concepciones alternativas del bien público. En este sentido para Rawls “resulta inadecuado para una sociedad justa un esquema pluralista ideal en el que la política democrática se reduce a la negociación equitativa entre grupos cuya

preocupación es perseguir su interés particular o sectorial” (Rawls, Teoría de la Justicia, 2006, p. 123)

Por lo que, los ciudadanos y quienes operan los Foros Políticos deben tener un punto de vista amplio y abierto, no reducirlo a los intereses del grupo, a las demandas que son “argumentadas sobre la base de una concepción del bien público” citado en (Cohen, 2007, p. 128). En consecuencia, la deliberación pública debería de tratar de elaborar los detalles de tales concepciones y aplicarlas a asuntos particulares de la política pública. citado en (Cohen, 2007, p. 128).

2. La noción de asociación democrática está ligada a las nociones de autonomía y bien común. El ideal de orden democrático tiene implicaciones igualitarias que deben satisfacerse de manera manifiesta para los ciudadanos.

En una sociedad justa las oportunidades y poderes políticos son independientes de la posición social o económica. Para Rawls las libertades tienen un valor equitativo que consiste en que “todo el mundo tenga una oportunidad equitativa para acceder a los cargos públicos e influir en el resultado de las decisiones políticas, y el hecho de que sean independientes ha de ser algo más o menos evidente para los ciudadanos.” (Cohen, 2007, p. 128).

3. La política democrática se ordena de tal forma, que ofrece una base para el autorrespeto y promueve la competencia política, es decir, no excluye a ningún grupo de los canales de representación y negociación política; por el contrario, interviene para que los miembros de la sociedad se entiendan a sí mismos y conciban a sus intereses como legítimos.

Se considera que la política democrática es adecuadamente conducida, porque la deliberación pública sobre el bien común, requiere de la igualdad manifiesta de los ciudadanos e integra la identidad y los intereses de los ciudadanos de un modo que contribuye “a la formación de una concepción pública del bien común”. (Cohen, 2007, p. 129)

Para Rawls, de la satisfacción de estas tres condiciones, depende que los acuerdos de las instituciones aseguren los derechos de participación de los ciudadanos y protejan su valor equitativo. El principio de participación establece que “todos los ciudadanos han de tener un igual derecho a tomar parte en, y a determinar el resultado del proceso democrático que dictan las leyes a las que ellos deben obedecer”. (Rawls, Teoría de la Justicia, 2006, p. 221)

Considerando lo anterior, Cohen afirma que una democracia deliberativa tiene su raíz en el ideal intuitivo de una asociación democrática en la que la justificación de los términos y condiciones de la asociación se realiza por medio de la argumentación pública entre ciudadanos iguales; en la cual los ciudadanos están comprometidos en la resolución de problemas de forma colectiva a través de un razonamiento público, donde las instituciones son legítimas en virtud de que establecen el marco para la deliberación pública libre. Partiendo de los aspectos generales de la deliberación que se presentan en la Tabla No. 4.3

| Aspectos Generales de la Deliberación |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Necesidad de decidir una Agenda 2. Proponer soluciones alternativas a los problemas de la Agenda, acompañadas de razones y, 3. Concluir estableciendo una alternativa |

Tabla No. 4.3 Aspectos Generales
Fuente: Elaboración Propia con base en (Cohen, 2007, p. 132)

En el procedimiento deliberativo, el Objetivo propuesto por Cohen consiste en “Asegurar el acuerdo entre todos los participantes que están comprometidos con la libre deliberación entre iguales y respetando la condición de pluralismo” (Cohen, 2007, p. 133)

Posteriormente señala, que la concepción formal de la democracia deliberativa tiene cinco rasgos principales con base en éstos diseña un Procedimiento Deliberativo Ideal, que se presenta en la tabla No. 4.4 Democracia Deliberativa (D) – Procedimiento Deliberativo Ideal (PDI).

El Procedimiento Deliberativo Ideal (PDI) establece el compromiso con las decisiones

| Democracia Deliberativa | Procedimiento Deliberativo Ideal |
|--|--|
| <p>D1. Es una asociación en marcha e independiente, cuyos miembros confían en que perdure durante un futuro indefinido</p> | <p>PDI 1. La deliberación ideal es libre si satisface dos condiciones: a) Los Participantes se consideran atados únicamente a los resultados de su deliberación y a las precondiciones de dicha deliberación b) Los Participantes suponen que pueden actuar de acuerdo con los resultados.</p> |
| <p>D2. Los miembros comparten la concepción de que los términos apropiados de la asociación ofrecen un marco para su deliberación. La deliberación libre entre iguales es la base de la legitimidad.</p> | <p>PDI 2. La deliberación es razonada si se exige a las partes que declaren sus razones para presentar propuestas, defenderlas o criticarlas. Los participantes ofrecen razones con la expectativa de que éstas sean las que determinen el destino de sus propuestas. “Sólo se ejerce la fuerza del mejor argumento”</p> |
| <p>D3. Es una asociación pluralista. Los miembros difieren en sus preferencias, convicciones e ideales vinculados con sus vidas</p> | <p>PDI 3. Los participantes son formal y sustantivamente iguales en el sentido de que la distribución existente de poder y recursos no configura sus oportunidades para contribuir a la deliberación, ni juega un papel definitivo en ella.</p> |
| <p>D4. Debido a que los procedimientos deliberativos son la fuente de la legitimidad, es importante para los miembros que los términos de su asociación no sólo sean el resultado de sus deliberaciones, sino también que se presenten como tales.</p> | <p>PDI 4. La deliberación ideal pretende alcanzar un consenso racionalmente motivado en encontrar razones que sean persuasivas para todos los participantes comprometidos a actuar según los resultados de una valoración libre y razonada de alternativas entre iguales.</p> |
| <p>D5. Los miembros se reconocen mutuamente con capacidades deliberativas, es decir, las capacidades que se requieren para entrar en el intercambio público de razones y para actuar según el resultado de dicho razonamiento público</p> | <p>Tabla No. 4.4 Democracia Deliberativa – Procedimiento Deliberativo Ideal Fuente: Elaboración Propia con base en (Cohen, 2007)</p> |

deliberativas, que se encuentran relacionadas con el bien común y la autonomía de los participantes, como se presenta en la tabla No. 4.5 Compromiso con las decisiones deliberativas.

| Compromiso con las decisiones deliberativas |
|--|
| <p>a) El debate público esta centrado en el Bien Común de los miembros.</p> <p>La deliberación bajo condiciones de pluralismo requiere encontrar razones que hagan la proposición aceptable a otros, aunque no consideren sus preferencias como razones suficientes para llegar a un acuerdo.</p> |
| <p>b) La Autonomía individual tiene dos dimensiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Fenómeno de las preferencias adaptativas que subraya la importancia de las condiciones que permiten y promueven la formación deliberativa de las preferencias. 2. El fenómeno de las preferencias acomodaticias indica la necesidad de ciertas condiciones favorables para el ejercicio de las capacidades deliberativas. |

Tabla No. 4.5 Compromiso con las decisiones deliberativas
Fuente: Elaboración Propia con base en (Cohen, 2007)

En conclusión, las relaciones de poder y de subordinación son neutralizadas porque la deliberación ideal es **libre**, ya que los **ciudadanos** son formal y sustantivamente **iguales** debido a que sus recursos económicos y políticos no le proporcionan beneficios en la deliberación, ni juega un papel definitivo en ella, esta situación permite que se logre un **consenso racionalmente motivado** al existir razones que persuaden a todos los ciudadanos que participaron para que se sientan comprometidos a actuar según los resultados de una valoración libre y razonada de alternativas entre iguales. A todos los participantes se les reconocen las capacidades deliberativas para entrar en el intercambio público de razones, respondiendo así al problema de las preferencias acomodaticias y, se cumple el requisito de deliberación **razonada** al exigírsele a las partes que declaren sus razones para presentar propuestas, defenderlas o criticarlas. (Cohen, 2007, p. 136)

4.6 Instrumentos de Participación Ciudadana en Naucalpan de Juárez

En el Reglamento de Participación Ciudadana de la Administración 2016 – 2018 se establece que los instrumentos de Participación Ciudadana son las “herramientas de soporte que utilizarán las Autoridades y Órganos Auxiliares municipales, que servirán

para conocer la información necesaria que permita facilitar la comunicación y la toma de decisiones entre la comunidad y las autoridades municipales” de Naucalpan de Juárez, Estado de México. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 11)

En el Portal de Información Pública Mexiquense se encuentra la información relativa a la participación ciudadana en el Municipio de Naucalpan, a través de la siguiente liga <http://www.ipomex.org.mx/portal.htm#>



Figura No. 4.10 Portal IPOMEX

Fuente: <http://www.ipomex.org.mx/portal.htm#> Fecha de consulta: 18 noviembre 2017

4.6.1 Agenda de Gobierno

Fue elaborada por el Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, es una agenda que ayuda a los municipios a detectar sus prioridades y diseñar las acciones que les permitan alcanzar resultados concretos y verificables que sean evaluados por la ciudadanía.

El objetivo de este sistema radica en ayudar en la medición y el desempeño de los gobiernos locales, como una práctica recurrente que auxilia a los gobernantes a mejorar el proceso de toma de decisiones y a la ciudadanía a ejercer su derecho a una rendición de cuentas más efectiva. Se encuentra disponible para su consulta en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/acciones-y-programas/sistemas-de-informacion-de-agenda-para-el-desarrollo-municipal#agenda>

A través de esta Agenda, el gobierno federal apoya a los servidores públicos municipales responsables de las Unidades de Tecnologías de la Información Municipal o

áreas equivalentes, para la instrumentación de una Agenda Digital Municipal (ADM), que permita planear el uso de herramientas informáticas en las unidades administrativas enfocadas al desarrollo económico y hacendario en beneficio de la población y del propio municipio, mediante el desahogo de los planteamientos que presenten en la Comisión Temática y, determinar la procedencia de las propuestas en el marco normativo que rige al municipio.

También apoya a los servidores públicos municipales responsables de cumplir con la normatividad en materia de mejora regulatoria al interior de sus municipios, a través de la solución de los planteamientos que los ciudadanos presenten, y determinar la procedencia de las propuestas en el marco normativo que rige al municipio, así como de las directrices del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

4.6.2 Plebiscito

Se le define como un instrumento participativo, mediante el cual son consultados los ciudadanos sobre “la toma de decisiones políticas o la realización de actos de gobierno de carácter administrativo” para que manifiesten su aprobación o rechazo respecto a los actos o decisiones de la autoridad municipal que sean considerados de trascendencia para el orden público y el interés social. Están excluidos los actos de carácter legislativo. Artículo 12 (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, pp. 12 - 14)

Cuando los ciudadanos naucalpenses tengan conocimiento de **alguna política pública** de trascendencia para el municipio de carácter gubernamental podrá solicitar al **Sistema de Participación Ciudadana** la convocatoria a un Plebiscito. Artículo 13.

Podrán solicitar por escrito, al Secretario del Ayuntamiento que convoque a plebiscito:

a) **El 1% de los ciudadanos naucalpenses inscritos en la lista nominal de electores.**

De acuerdo con el Instituto Electoral del Estado de México en Naucalpan hay 667,903 electores. (Instituto Electoral del Estado de México, 2017) Los ciudadanos deberán presentar una lista con 6,679 electores de Naucalpan de Juárez.

b) **El equivalente al 60% de los Consejos de Participación Ciudadana.** A su solicitud escrita deben adjuntar la copia de su nombramiento.

c) El **equivalente al 60% de las fórmulas de Autoridades Auxiliares**. A su solicitud escrita deben adjuntar la copia de su nombramiento.

d) **El equivalente al 60% de los ediles**.

El Proceso de Plebiscito esta integrado por las siguientes etapas:

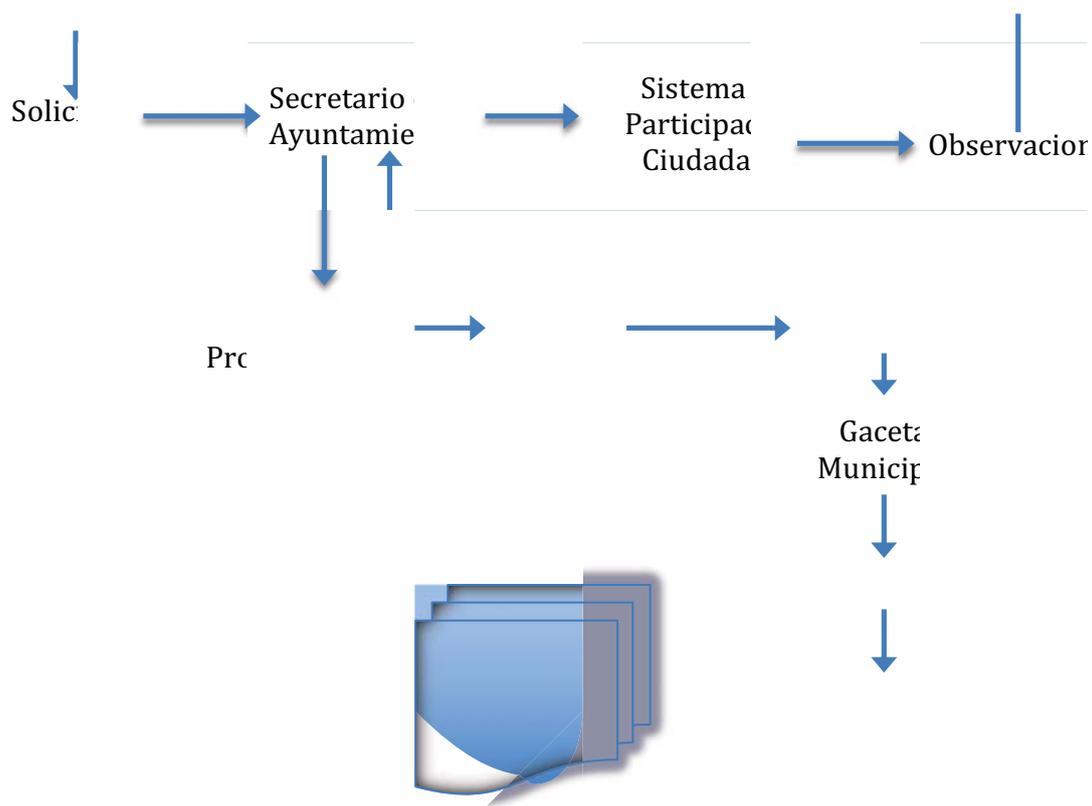


Figura No. 4.11 Proceso Plebiscito

Fuente: Elaboración Propia con base en (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016)

A. Solicitud

La presenta un Comité, integrado por cinco ciudadanos representantes, al Secretario del Ayuntamiento, dicho Comité debe señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones y tiene las siguientes atribuciones:

- I. Representar a quienes solicitaron el plebiscito;
- II. Solventar las observaciones señaladas en la solicitud;
- III. Dar seguimiento al proceso e informar sobre la procedencia de la solicitud.

La solicitud deberá anexar el listado original que contenga las firmas autógrafas y copia de la credencial para votar con fotografía vigente expedida por el Instituto Nacional Electoral de quienes solicitan el Plebiscito y, contener la siguiente información:

- I. El acto de gobierno que se someterá a plebiscito
- II. El área de la administración pública municipal que aplicará lo correspondiente, y
- III. Exposición de motivos y justificación por la cual el asunto debe someterse a plebiscito.

B. Secretario del Ayuntamiento

Turna al Sistema de Participación Ciudadana en un plazo no mayor a 45 días naturales a la recepción de *la solicitud* los siguientes documentos:

- I. La solicitud con sus anexos y,
- II. La opinión técnica aprobada por el Cabildo sobre la viabilidad del tema planteado en la solicitud.

C. Sistema de Planeación Ciudadana

Revisa la solicitud con sus anexos, en caso de existir observaciones u omisiones notifica al *Comité* para que en un plazo no mayor de 72 horas, las subsane; en caso contrario, *la solicitud* será desechada.

De no existir observaciones la envía a la Secretaría del Ayuntamiento.

D. Secretaría del Ayuntamiento

Elabora el Proyecto de Convocatoria con el siguiente contenido:

- I. Exposición de motivos
- II. Lugar y fecha para la realización
- III. Mecanismo de participación
- IV. Pregunta o preguntas

NOTA: No se podrá someter a Plebiscito lo concerniente a la Administración Interna del Gobierno Municipal, ni lo estipulado en la Legislación respectiva.

Se somete a consideración del *Cabildo*

E. Cabildo

La Convocatoria, la exposición de motivos y las consideraciones generales del dictamen se publican en la Gaceta Municipal.

F. Resultados

Para declarar la validez de la votación el resultado deberá obtener una mayoría absoluta que corresponda por lo menos al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Instituto Nacional Electoral, que de acuerdo al Padrón de Electores de 2017 corresponde a 267,161 ciudadanos naucalpenses.

Por el carácter vinculatorio de los resultados, se ratificarán en sesión pública del Cabildo. Se publicarán en la *Gaceta Municipal* y se dará difusión en coadyuvancia con el Comité que promovió el Plebiscito.

NOTA: En el año que se realicen elecciones de representantes populares, no podrá realizarse Plebiscito alguno. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, pp. 12 - 14)

En la Página de IPOMEX se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, en la Figura No. 4.12 se presenta el correspondiente al Plebiscito

10

Nombre del Programa: PLEBISCITO

Mecanismos del Programa: Cuando los ciudadanos naucalpenses tengan conocimiento de alguna política pública de trascendencia para el municipio de carácter gubernamental podrá solicitar por escrito al Secretario del Ayuntamiento que convoque a plebiscito: a) El 1% de los ciudadanos naucalpenses inscritos en la lista nominal de electores; b) El equivalente al 60% de los Consejos de Participación Ciudadana; c) El equivalente al 60% de las fórmulas de Autoridades Auxiliares; y d) El equivalente al 60% de los ediles.

Objetivo del Programa: El plebiscito es un instrumento participativo, a través del cual los ciudadanos son consultados sobre la toma de decisiones políticas o la realización de actos de gobierno administrativos, no de carácter legislativo, a fin de que expresen su aprobación o rechazo sobre la realización de actos o decisiones de la autoridad municipal considerados trascendentales para el orden público y el interés social.

Origen de los Recursos: No Existe

Presupuesto Asignado al Programa: \$0.00

Vínculo al Sitio o Documento: [Enlace](#)

Unidad Administrativa: SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO

Fecha Actualización: 26/04/2017

Figura No. 4.12 Programa Plebiscito

Fuente: Ipomex Naucalpan. Fecha de consulta: 18 noviembre 2017

4.6.3 Iniciativa Popular

Es un instrumento a través del cual los ciudadanos naucalpenses, proponen proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación y abrogación de ordenamientos jurídicos municipales.

A. Presentación del Proyecto

Es sobre una misma materia y debe señalarse el ordenamiento jurídico municipal a que se refiere, no debe contravenir disposiciones estatales o federales. En caso de ser desechada, sólo puede volver a presentarse una vez transcurridos seis meses de la fecha en que fue puesta a consideración del Ayuntamiento.

NOTA: No pueden ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- I. Presupuestaria o Hacendaria;
- II. Facultades y funcionamiento del Ayuntamiento;
- III. Estructura de la Administración Pública Municipal; o
- IV. Celebración de Contratos de Fideicomiso Público

La iniciativa popular debe ser presentada por al menos 1% (6,679) de los ciudadanos naucalpensés inscritos en la Lista Nominal de Electores del INE.

B. Requisitos

- I. Listado original con las firmas autógrafas, huella dactilar y copia de la credencial para votar con fotografía vigente expedida por el Instituto Nacional Electoral de quienes solicitan la iniciativa;
- II. Exposición de motivos clara y detallada;
- III. Especificar claramente el texto sugerido para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación del ordenamiento jurídico municipal que se trate;
- IV. En su caso, los artículos transitorios que deba contener la Iniciativa Popular; y
- V. El domicilio para oír y recibir notificaciones, y el nombre del representante común de los peticionarios.

Presentar ante el Secretario del Ayuntamiento.

C. Secretario del Ayuntamiento

Turnará la iniciativa popular a la Comisión Edilicia de Revisión y Actualización de la Reglamentación Municipal para su estudio, análisis y resolución; a la vez solicitará la opinión del Sistema de Participación Ciudadana para someterlo a consideración del Cabildo.

D. La Comisión Edilicia

Decidirá sobre la admisión o rechazo de la iniciativa, dentro de los 20 días hábiles siguiente a la fecha de su presentación.

E. Resolución

La Secretaría del Ayuntamiento notificará por escrito a los peticionarios sobre la aprobación o rechazo de la Iniciativa Popular, señalando las causas y fundamentos jurídicos en que se basó la decisión. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, pp. 14 - 15)

En la Página de IPOMEX se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, en la Figura No. 4.13 se presenta el correspondiente a la Iniciativa Popular

011

Nombre del Programa: INICIATIVA POPULAR

Mecanismos del Programa: El proyecto de iniciativa popular debe presentarse sobre una misma materia, señalando el ordenamiento jurídico municipal a que se refieren; sin afectar el orden público y contravenir otras disposiciones legales, ya sean estatales o federales, de lo contrario se pueden desechar. Toda iniciativa popular que sea desecheda, sólo puede volver a presentarse una vez transcurridos seis meses de la fecha en que fue puesta a consideración del Ayuntamiento. La iniciativa popular será presentada ante el Secretario del Ayuntamiento quien la turnará a la Comisión Edilicia de Revisión y Actualización de la Reglamentación Municipal para su estudio, análisis y resolución del proyecto, y a la vez solicitará la opinión del Sistema de Participación Ciudadana, a fin de someterlo a consideración del Cabildo. La Comisión Edilicia deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

Objetivo del Programa: La iniciativa popular es el instrumento mediante el cual los ciudadanos naucalpenses, proponen proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación y abrogación de ordenamientos jurídicos municipales.

Origen de los Recursos: No Existe

Presupuesto Asignado al Programa: \$0.00

Vínculo al Sitio o Documento: [Enlace](#)

Unidad Administrativa: SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO

Fecha Actualización: 16/03/2016

Figura No. 4. 13 Iniciativa Popular

Fuente: Ipomex Naucalpan. Fecha de consulta: 18 noviembre 2017

4.6.4 Consulta Ciudadana

Es un instrumento de participación ciudadana a través del cual los ciudadanos de Naucalpan manifiestan su opinión respecto a un tema o proyecto específico, que la autoridad municipal pone a su consideración, para la toma de decisiones.

A. Solicitud

Puede ser solicitada por:

- I. Algún integrante del Cabildo;
- II. Directores Generales del área de la administración pública municipal centralizada, descentralizada y desconcentrada.

B. Requisitos

Se presentará por escrito al Secretario del Ayuntamiento, abarcando los siguientes puntos:

- I. Fundamentación y exposición de motivos;
- II. Tema que se someterá a consulta;
- III. Firma autógrafa del funcionario consultante

C. Secretario del Ayuntamiento

Lo turnará al Sistema de Participación Ciudadana para su estudio y resolución, posterior a ello se agendará en el orden del día para su discusión y en su caso aprobación en la sesión inmediata de Cabildo.

D. Aceptación de la Consulta Ciudadana

Se tendrá por aceptada cuando se obtenga el cincuenta más uno de la votación en el Cabildo. La Secretaría del Ayuntamiento en coordinación con las áreas administrativas municipales y el Sistema de Participación Ciudadana serán los encargados de realizar la logística y desahogo de la consulta, se podrá efectuar en una zona determinada o a la población en general, esto dependerá del tema y focalización del mismo.

E. Convocatoria

Se emitirá con una anticipación de 20 días hábiles a la fecha en que se realizará. Incluirá la siguiente información: objetivo, fecha, lugar y procedimiento de participación. Se publicará en la Gaceta Municipal y se difundirá de forma electrónica e impresa en los lugares de mayor concurrencia de la zona en cuestión o del municipio, según lo que corresponda.

F. Instrumentos para la Consulta Ciudadana

- a) Pregunta directa en cédula;
- b) Foros y mesas de análisis;
- c) Mesas receptoras de opinión

G. Resultados

Se publicarán en la Gaceta Municipal en un plazo no mayor a 15 días hábiles contados a partir de su celebración y se constituirán como elementos de juicio para la toma de decisiones de la autoridad que realizó la Consulta Ciudadana (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, pp. 15 - 16)

En la Página de IPOMEX se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, en la Figura No. 4.14 se presenta el correspondiente a la Consulta Ciudadana

012

Nombre del Programa: CONSULTA CIUDADANA

Mecanismos del Programa: La consulta ciudadana podrá ser solicitada por: Algún integrante del Cabildo; y Directores Generales del área de la administración pública municipal centralizada, descentralizada y desconcentrada. La solicitud será presentada por escrito al Secretario del Ayuntamiento, la cual deberá contener los siguientes requisitos: Fundamentación y exposición de motivos; El tema que se someterá a consulta; y Firma autógrafa del funcionario consultante. El Secretario del Ayuntamiento lo turnará al Sistema de Participación Ciudadana para su estudio y resolución, posterior a ello se agendará en el orden del día para su discusión y en su caso aprobación en la sesión inmediata de Cabildo. Se tendrá por aceptada la consulta cuando se obtenga el cincuenta más uno de la votación en el Cabildo. La Secretaría del Ayuntamiento en coordinación con las áreas administrativas municipales y el Sistema de Participación Ciudadana serán los encargados de realizar la logística y desahogo de la consulta, se podrá efectuar en una zona determinada o a la población en general, esto dependerá del tema y focalización del mismo.

Objetivo del Programa: La consulta ciudadana es el instrumento de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos naucalpenses manifiestan su opinión respecto a un tema o proyecto específico trascendentes, que pone a su consideración la autoridad municipal, para la toma de decisiones.

Origen de los Recursos: No Existe

Presupuesto Asignado al Programa: \$0.00

Vínculo al Sitio o Documento: [Enlace](#)

Unidad Administrativa: SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO

Fecha Actualización: 16/03/2016

Figura No. 4. 14 Consulta Ciudadana

Fuente: Ipomex Naucalpan. Fecha de consulta: 18 noviembre 2017

4.6.5 Audiencia Pública

Es un instrumento a través del cual los ciudadanos de Naucalpan en grupos organizados podrán:

- I. Exponer al Presidente Municipal o a los Directores de las dependencias administrativas del Ayuntamiento, los diversos problemas que afecten a su comunidad o al ramo que representan; y/o
- II. Proponer al Presidente Municipal o los Directores de las dependencias administrativas del Ayuntamiento, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertas acciones tendientes a solucionar los problemas de las comunidades.

A. Solicitud

Podrán ser solicitadas por:

- a) Consejos de Participación Ciudadana;
- b) Delegados;
- c) Subdelegados Municipales;
- d) Representantes de las cámaras industriales, comerciales y empresariales;
- e) Asociaciones Civiles; y
- f) Representantes de organizaciones sociales constituidas

Se presenta a través del Sistema de Participación Ciudadana

B. Requisitos

1. Se presentará por escrito dirigida al Presidente Municipal o al Titular de la Dependencia, debiendo hacer mención del asunto o asuntos a tratar;
2. Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para los mismos efectos;
3. Señalar la propuesta del lugar donde se llevará a cabo la audiencia pública, debiendo este ser un lugar ubicado en el pueblo, colonia o fraccionamiento que dan origen a la solicitud el cual deberá permitir el libre acceso a los vecinos interesados.
4. Firmas autógrafas de los solicitantes.

La autoridad municipal dará contestación a la solicitud por escrito en un plazo que no exceda de quince días hábiles, señalando el día y la hora para la realización de la audiencia y el o los funcionarios que asistirán,

C. Desarrollo de la Audiencia Pública

Podrán asistir todos los vecinos interesados del pueblo, colonia o fraccionamiento de que se trate.

En el desarrollo habrá un moderador que fijará el número de intervenciones, réplicas, respuestas y el tiempo de cada una de ellas, con la finalidad de que determine el número de oradores que intervendrán en representación de los intereses de los solicitantes, en estricto orden y respeto.

D. Minuta

Se elaborará una minuta de trabajo durante el desarrollo de la audiencia pública, estableciendo los compromisos por parte de la autoridad, firmada por un representante de la autoridad y el representante de los vecinos. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, pp. 17 - 18)

En la Página de IPOMEX se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, en la Figura No. 4.15 se presenta el correspondiente a la Audiencia Pública.

013

Nombre del Programa: AUDIENCIA PÚBLICA

Mecanismos del Programa: Las audiencias públicas podrán ser solicitadas por: Consejos de Participación Ciudadana; Delegados; Subdelegados Municipales; Representantes de las cámaras industriales, comerciales y empresariales; Asociaciones Civiles; y Representantes de organizaciones sociales constituidas. deberá presentarse a través del Sistema de Participación Ciudadana, cumpliendo los siguientes requisitos: La solicitud se presentará por escrito dirigido al Presidente Municipal o al Titular de la dependencia, debiendo hacer mención del asunto o asuntos a tratar; Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para los mismos efectos; Señalar la propuesta del lugar donde se llevará a cabo la audiencia pública, debiendo este ser un espacio ubicado en el pueblo, colonia o fraccionamiento, que dan origen a la solicitud el cual deberá permitir el libre acceso a los vecinos interesados. Las firmas autógrafas de los solicitantes.

Objetivo del Programa: La audiencia pública es un instrumento de participación ciudadana, por medio del cual los habitantes del Municipio en grupos organizados podrán: Exponer al Presidente Municipal o a los Directores de las dependencias administrativas del Ayuntamiento, los diversos problemas que afecten a su comunidad o al ramo que representan; y/o Proponer al Presidente Municipal o los Directores de las dependencias administrativas del Ayuntamiento, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertas acciones tendientes a solucionar los problemas de las comunidades.

Origen de los Recursos: No Existe

Presupuesto Asignado al Programa: \$0.00

Vínculo al Sitio o Documento: [Enlace](#)

Unidad Administrativa:

Fecha Actualización: 17/03/2016

Figura No. 4. 15 Audiencia Pública

Fuente: Ipomex Naucalpan. Fecha de consulta: 18 noviembre 2017

4.6.6 Presupuesto Participativo

Es el instrumento que permite que los ciudadanos naucalpenses propongan, decidan el uso y destino de una partida del presupuesto de egresos municipal para la realización de proyectos en alguno de los siguientes rubros:

- a) obras y servicios;
- b) infraestructura urbana;
- c) los que promuevan actividades recreativas, deportivas y culturales; y
- d) prevención de adicciones.

Se distribuirá de manera equitativa entre los pueblos, colonias y fraccionamientos que contempla el Bando Municipal.

A. Proyectos

Los proyectos se registran en el Sistema de Participación Ciudadana y deberán estar vinculados con alguno de los cuatro rubros mencionados en el apartado anterior.

B. Dictamen

El Sistema de Participación Ciudadana emitirá un dictamen de propuesta que someterá a consideración de las áreas de la Administración Pública Municipal competentes. Estas últimas remitirán un informe sobre las consideraciones de los proyectos presentados.

Finalmente, el Sistema de Participación Ciudadana publicará un informe de los resultados. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, pp. 18 - 19)

En la Página de IPOMEX se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, en la Figura No. 4. 16 se presenta el correspondiente al Presupuesto Participativo

014

Nombre del Programa: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
Mecanismos del Programa: Mediante el Sistema de Participación Ciudadana se registrarán propuestas de inclusión de proyectos que deberán vincularse con alguno de los rubros mencionados en el artículo anterior. El Sistema de Participación Ciudadana emitirá un Dictamen de propuesta, para consideración de las áreas de la Administración Pública Municipal competentes. Las áreas competentes remitirán un Informe sobre las consideraciones de los proyectos presentados. El Sistema de Participación Ciudadana publicará un Informe de los resultados.
Objetivo del Programa: El presupuesto participativo es el instrumento que permite que los ciudadanos naucalpenses propongan decidan el uso y destino de una partida del presupuesto de egresos municipal para la realización de proyectos en alguno de los siguientes rubros: obras y servicios; infraestructura urbana; los que promuevan actividades recreativas, deportivas y culturales; y d) prevención de adicciones. El presupuesto participativo será distribuido de manera equitativa entre los pueblos, colonias y fraccionamientos que contempla el Bando Municipal.
Origen de los Recursos: No Existe
Presupuesto Asignado al Programa: \$0.00
Vínculo al Sitio o Documento: [Enlace](#)
Unidad Administrativa:
Fecha Actualización: 18/03/2016

Figura No. 4. 16 Presupuesto Participativo

Fuente: Ipomex Naucalpan. Fecha de consulta: 18 noviembre 2017

4.6.7 Observatorio Ciudadano

Es un instrumento de participación ciudadana, transparencia y prevención de la corrupción, vigilará y evaluará de manera honorífica los programas y acciones gubernamentales derivados de los planes de gobierno emprendidos en el municipio

A. Integración

Se integrará por un Presidente, un Secretario y cinco Vocales.

Para ser integrante se requiere:

- I. Tener residencia en el Municipio de Naucalpan de cuando menos un año anterior a la designación;
- II. Contar con credencial para votar vigente;
- III. No ser servidor público de la Administración Municipal;
- IV. No militar en ningún Partido Político; y
- V. La voluntad expresa de ser integrante del Observatorio Ciudadano.

B. Convocatoria

Se emitirá durante la segunda quincena del mes de mayo del primer año de gobierno de la Administración Municipal, se emitirá por conducto de la Secretaría del Ayuntamiento y contendrá las bases de participación que se aprueben en Cabildo.

Se integrará con una propuesta de:

- I. Consejos de Participación Ciudadana;
- II. Autoridades Auxiliares;
- III. Asociaciones de Colonos;
- IV. Cámaras de la Industria, Comercio y Empresarial; y
- V. Organizaciones Sociales debidamente reconocidas por el H. Ayuntamiento

Las solicitudes de registro deberán hacerse en la Secretaría del Ayuntamiento, ésta verificará que cumplan con los requisitos de elegibilidad, en caso de omisiones o inconsistencias deberán subsanarse en un lapso de 72 horas, en caso de no desahogar las misma se tendrá por no presentada la propuesta.

Cerrado el período se turnaran los expedientes a la Comisión Edilicia de Participación Ciudadana, la cual entrevistará y evaluará el perfil de cada aspirante. Finalizada esta etapa se emitirá un dictamen fundado y motivado que justifique las propuestas de aspirantes y el expediente que será presentado en Cabildo.

El Cabildo deberá votar en lo particular cada una de las propuestas de las ternas presentadas. La representación será honorífica y el tiempo de duración de los integrantes será por el tiempo que dure la Administración a partir de su designación. Una vez que sea implementado el Observatorio Ciudadano, le será asignado el presupuesto correspondiente.

C. Funciones

Se nombrará dentro de los Vocales al Coordinador por tema específico que se le asigne; Conocer sobre las renunciaciones y solicitudes de licencia de sus integrantes; Solicitar al Cabildo el procedimiento de remoción de alguno de los integrantes del Observatorio Ciudadano; Aprobar su Plan de trabajo anual; Proponer recomendaciones respecto a la

transparencia de los actos de la administración pública municipal. Proponer y participar en la elaboración de diagnósticos de resultados, cumplimiento de metas, así como de propuestas de transparencia, simplificación administrativa y rendición de cuentas; Supervisar la aplicación de los recursos públicos municipales en los programas y obras públicas aprobados por la administración; Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública municipal; Emitir recomendaciones sobre los resultados del programa de Seguridad Pública; Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública municipal; Emitir recomendaciones a los titulares de las direcciones de la administración pública para que atiendan las solicitudes de información hechas por los ciudadanos, en términos de la legislación aplicable; Coadyuvar con orientación en las quejas presentadas ante los órganos de control, sobre presuntos actos de corrupción de funcionarios públicos municipales.

Las propuestas y recomendaciones que emita el Observatorio Ciudadano serán orientadoras. Serán vinculantes una vez que se tenga el resultado definitivo de investigaciones, dictámenes o resoluciones de autoridades jurisdiccionales en materia administrativa. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, pp. 19 - 24)

En la Página de IPOMEX se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, en la Figura No. 4. 17 se presenta el correspondiente al Observatorio Ciudadano

015

Nombre del Programa: OBSERVATORIO CIUDADANO

Mecanismos del Programa: El Observatorio Ciudadano : Nombrar dentro de los Vocales al coordinador por tema específico que se le asigne; Conocer sobre las renunciaciones y solicitudes de licencia de sus integrantes; Solicitar al Cabildo el procedimiento de remoción de alguno de los integrantes del Observatorio Ciudadano; Aprobar su Plan de trabajo anual; Proponer recomendaciones respecto a la transparencia de los actos de la administración pública municipal. Proponer y participar en la elaboración de diagnósticos de resultados, cumplimiento de metas, así como de propuestas de transparencia, simplificación administrativa y rendición de cuentas; Supervisar la aplicación de los recursos públicos municipales en los programas y obras públicas aprobados por la administración; Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública municipal; Emitir recomendaciones sobre los resultados del programa de Seguridad Pública; Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública municipal; Emitir recomendaciones a los titulares de las direcciones de la administración pública para que atiendan las solicitudes de información hechas por los ciudadanos, en términos de la legislación aplicable; Coadyuvar con orientación en las quejas presentadas ante los órganos de control, sobre presuntos actos de corrupción de funcionarios públicos municipales. Las propuestas y recomendaciones que emita el Observatorio Ciudadano serán orientadoras. Serán vinculantes una vez que se tenga el resultado definitivo de investigaciones, dictámenes o resoluciones de autoridades jurisdiccionales en materia administrativa.

Objetivo del Programa: El Observatorio Ciudadano, como instrumento de participación ciudadana, transparencia y prevención de la corrupción, vigilará y evaluará de manera honorífica los programas y acciones gubernamentales derivados de los planes de gobierno emprendidos en el municipio "Una vez que sea implementado el Mecanismo de Participación Ciudadana, le será asignado el presupuesto correspondiente."

Origen de los Recursos: Propios

Presupuesto Asignado al Programa: \$0.00

Vínculo al Sitio o Documento: [Enlace](#)

Unidad Administrativa: SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO

Fecha Actualización: 15/04/2016

Figura No. 4. 17 Observatorio Ciudadano

Fuente: Ipomex Naucalpan. Fecha de consulta: 18 noviembre 2017

4.7 Participación Ciudadana en el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

En los apartados anteriores, se presentó que La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios en su artículo 39 señala la importancia de la participación de la sociedad en la planeación democrática, la cual se realiza con base en los principios que rigen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 2017, p. 14), éstos constituyen el fundamento legal del Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2018, del Plan Estratégico del Plan de Desarrollo Municipal; del Bando Municipal de 2017 y del Reglamento de Participación Ciudadana 2016, en éste último, se describen los instrumentos y las modalidades autorizadas por el gobierno municipal para que los ciudadanos de Naucalpan encaucen sus opiniones en torno a las decisiones del Ejecutivo municipal.

En el ámbito del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el artículo 92 dispone que la Federación, los Estados, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales deben promover “la participación de los ciudadanos en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano”. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 43)

Por otro lado, en el desarrollo del concepto democracia deliberativa, se afirmó que el conflicto se vuelve consenso porque todos los ciudadanos participan deliberadamente, es decir, emiten su **opinión** sobre el aspecto a tratar – **argumentan** los beneficios que ofrece a la comunidad en su conjunto la solución propuesta y la **comunican**; en consecuencia, su participación los hace sentir solidarios en el acuerdo alcanzado. De modo que la democracia entendida deliberativamente puede definirse como un proceso incluyente, en el cual a través del uso y aplicación de la legislación, todos los ciudadanos participan en igualdad de condiciones.

Con base en los autores estudiados, se concluyó que en la Democracia Deliberativa están presentes cuatro elementos que se encuentran interrelacionados:

1. La ciudadanía y la opinión pública; 2. La esfera pública; 3. La participación ciudadana y 4. La deliberación pública. En la Figura No. 4.18 se relacionan los cuatro elementos de la democracia deliberativa que se aplicarán en los cuatro casos que se analizan en el presente apartado, con la finalidad de evaluar la factibilidad de que en el contexto neoliberal a través de la democracia deliberativa la ciudadanía participe en la formulación de políticas públicas en el ámbito jurídico urbano del Municipio de Naucalpan, Estado de México.

El primer elemento, **Ciudadanía y Opinión Pública** tiene su fundamento legal en el artículo 16 del Bando Municipal de Naucalpan 2017, determinando que son ciudadanos naucalpenses, las personas que sean originarias del Municipio de Naucalpan y/o tengan residencia efectiva no menor a tres años. (Olvera Higuera, Bando Municipal 2017, 2017, p. 42). Respecto a la opinión pública, es el “sentir en que coincide la generalidad de los ciudadanos con relación a asuntos que competen a los naucalpenses”. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 9)

El segundo elemento, **Esfera Pública** esta integrado por las autoridades del poder Ejecutivo del Estado de México, que corresponden al Gobernador, Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Secretaría de Medio Ambiente y los Directores de Planeación Urbana y de Ordenamiento e Impacto Ambiental; por parte del Municipio de Naucalpan, el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento y los Directores de las dependencias administrativas del Ayuntamiento

El tercer elemento, la **participación ciudadana** en el Municipio de Naucalpan tiene su fundamento en el Reglamento de Participación Ciudadana y en el Bando Municipal 2017 que en el artículo 19 establece que la población del municipio tiene el derecho a “participar en los procesos de consulta que organicen las autoridades de Naucalpan, en los términos de la convocatoria que al efecto acuerde y expida el Ayuntamiento” esto incluye que intervenga en:

- Consultas relacionadas con la problemática específica de su comunidad;
- Manifestarse públicamente para tratar asuntos relacionados con la gestión de las autoridades del Municipio. (Olvera Higuera, Bando Municipal 2017, 2017, p. 44)

El involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas del Ayuntamiento, ya sea que lo presente de forma individual o colectiva (grupo de vecinos, Asociación de Colonos, Consejo de Participación Ciudadana, Delegados, Asociaciones Civiles y Organismos Sociales y Cámaras de Industria, Comercio y Empresariales) para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general, expresar su voluntad respecto a asuntos de interés común, pudiendo emplear “alguno de los instrumentos que se establecen en el Reglamento de Participación Ciudadana” (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 9)

El cuarto elemento, **Deliberación Pública**, es el derecho de los ciudadanos de Naucalpan a través de organizaciones sociales y/o profesionales, Asociaciones Civiles y los Consejos de Participación de convocar al Presidente Municipal y Autoridades del Ayuntamiento para argumentar sobre decisiones relacionadas con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el cambio de uso de suelo que afectan sus intereses.

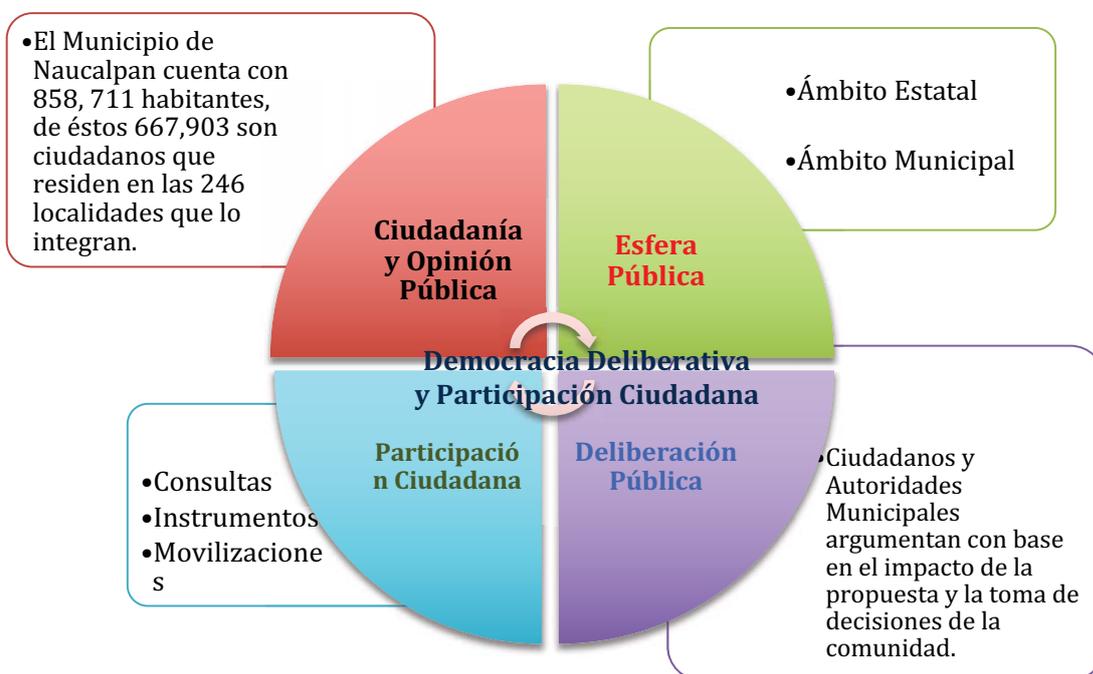


Figura No. 4. 18 Democracia Deliberativa – Participación Ciudadana
Fuente: Elaboración Propia

A continuación se presentan cuatro casos que se localizan en la Zona Tecamachalco de Naucalpan de Juárez. Estado de México, en los cuales desde la perspectiva de los habitantes de la zona, las autoridades estatales y municipales contravienen lo estipulado en la reglamentación vigente y en los Planes de Desarrollo Urbano del Estado de México y del Municipio de Naucalpan, al autorizar permisos de construcción y cambios de uso de suelo. En la Figura No. 4.19 se presenta el Plano de Uso de Suelo de los Distritos Urbanos – Área Urbana 11DT Tecamachalco que corresponde al área de estudio.

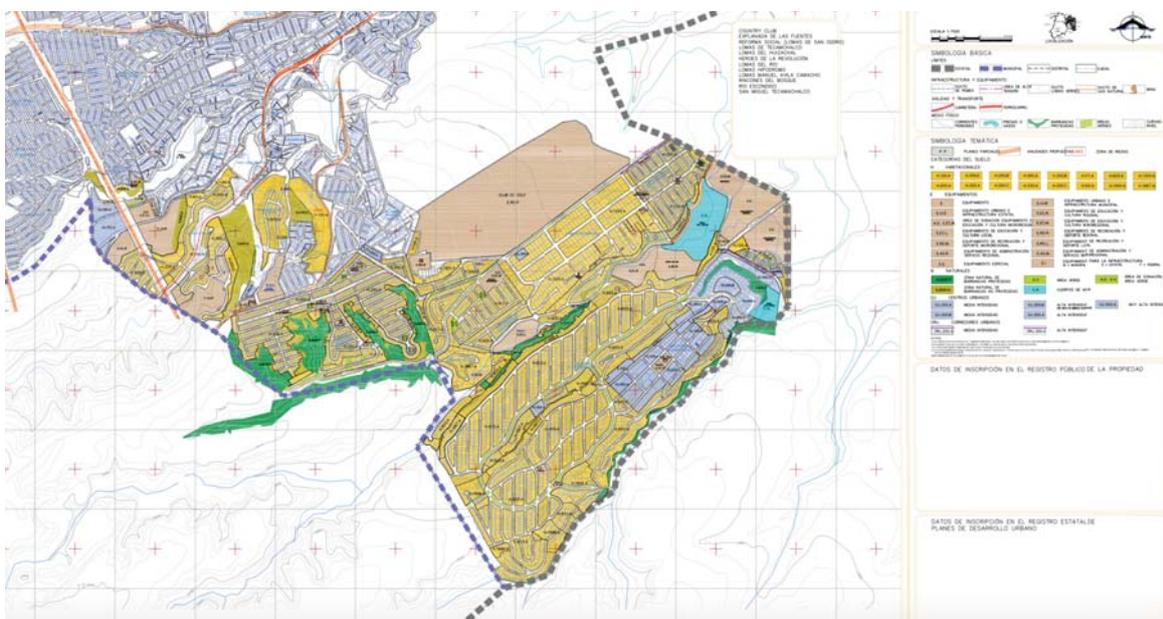


Figura No. 4.19 Plano Uso de Suelo Tecamachalco 11 DT
 Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan en
http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/naucalpan/11DT.pdf
 Fecha de Consulta 2018-07-16

4.7.1 Construcción de Hospital

En el mes de abril de 2015 inició la construcción de un Hospital denominado “Proyecto Sfera” en Avenida de la Herradura esquina con Avenida Del Conscripto Col. Country Club. Edificación planeada para siete pisos superficiales y seis sótanos.

- **Análisis**

a) Participación Ciudadana

En representación de los ciudadanos, los Presidentes de las Asociaciones de Colonos y de los Consejos de Participación Ciudadana de las Colonias Lomas Hipódromo y Lomas Country, la Herradura y Tecamachalco manifestaron a las autoridades del Municipio de Naucalpan y al entonces Gobernador del Estado de México Eruviel Ávila se detuviera la construcción del Hospital porque contravenía los Planes de Desarrollo Urbano Estatal y Municipal y carecía de los permisos de construcción correspondientes.

Argumentando:

- La construcción contraviene lo estipulado en el Plan de Desarrollo Urbano de Naucalpan, (Tecamachalco Uso de Suelo 11DT) que establece para esta zona un máximo de tres niveles y hasta nueve metros de altura para cualquier edificación.
- El Plan de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México determina que “las construcciones que se realicen en esa manzana deben ser equipamiento para la educación y la cultura de nivel local (E.E.C.L)” como se observa en el figura No. 4.20 localización de la construcción del Hospital.



Figura No. 4.20 Localización de Hospital

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan en
http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/naucalpan/11DT.pdf
Fecha de Consulta 2018-07-16

- El Presidente de Colonos de la Herradura Lic. Braulio Manzaneque Rodríguez afirmó que “El Grupo Los Encinos, está planeando construir un hospital llamado ‘Sfera’ de siete niveles de altura y seis de sótano, justo en la esquina de las

avenidas La Herradura y del Conscripto, en Lomas Country, contra esquina de lo que era el Restaurante Caballo Bayo, lugar en el que también están planeando construir un centro comercial de tres niveles de altura y tres de sótano. Ambas construcciones son de alto impacto en lo que respecta a vialidad, y en ninguno de los dos casos, están contempladas obras de mitigación, lo que implica que esta estrada y salida hacia el Periférico, prácticamente estará saturada a todas horas, mucho peor de lo que ya ahora está” (Asociación de Cololos Herradura, 2015)

- Los vecinos colocaron mantas con la leyenda “No al cambio de Uso de Suelo, No al Hospital” dirigidas al Gobernador Eruviel Ávila.



Figura No. 4.21 Manta de Colonos en Avenida la Herradura, Naucalpan. Edo. México
Fuente: (El Universal, 2015)

- En la zona de Tecamachalco, más del 60% de la superficie está destinada al uso de suelo habitacional, predominando los de baja y media densidad, catalogados como H.250.A (3 pisos de altura); H.500.A (3 pisos de altura) y H.1333.A (2 pisos de altura), éstas cifras se refieren a la extensión total en metros permitida para los terrenos. De acuerdo con la ubicación del Hospital le corresponde H.500.A.
- La densidad bruta de población en la zona es de 57 habitantes por hectárea (Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, 2015), la más baja de todo el Municipio de Naucalpan.
- En el Plan de Desarrollo Urbano y en el Programa Regional del Estado de México, Región VIII Naucalpan se determina que en esta zona se debe aplicar “una política de control urbano” (Región VIII Naucalpan, 2012), no la construcción de edificaciones de alto impacto vecinal.

- El cruce de las avenida Del Conscripto y La Herradura está considerado como “nudo vial conflictivo” en el Catálogo de Vialidad elaborado por el Municipio de Naucalpan.

b) Esfera Pública

El 7 de abril de 2015 el Director de Desarrollo Urbano de Naucalpan, José Arqueta en entrevista con el periódico El Universal informó:

- “Desarrollo Urbano mantiene y ratificó la suspensión de obra, con sellos colocados en cuatro predios que integran el proyecto de construcción del hospital en la esquina de Av. Del Conscripto y Magnolia”;
- “Los constructores del hospital, aún no tienen el cambio de uso de suelo que es habitacional, que en su caso debe otorgar o rechazar el Cabildo”;
- “Tampoco han presentado dictamen regional que otorgan autoridades estatales; ni dictamen de impacto vial, de Protección Civil, Ecología, Salubridad, ni el que otorga el organismo municipal del agua”.
- “En el predio del Caballo Bayo, hay una licencia de demolición en proceso de autorización, pero hasta donde sé, tampoco hay licencia de impacto regional para la construcción de un centro comercial”. (El Universal, 2015)

Las autoridades del Municipio de Naucalpan en el mes de junio de 2015 colocaron sellos de Clausura con la siguiente leyenda “Esta obra se encuentra suspendida por la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal dentro del procedimiento administrativo número CJ/3228/14” y mantas explicando la situación del proyecto “Como medida de seguridad y prevención, en coordinación con la Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Protección Civil, únicamente se realizan trabajos de estabilización de talud generado por la excavación”. Dictamen DGCTYPC/SPC/CG/087/2015

El 8 de junio de 2015, Autoridades municipales, vecinos de las Colonias Lomas Country, Lomas Hipódromo y la Herradura, junto con representantes de la constructora recorrieron la excavación para confirmar que se estaba trabajando únicamente en la estabilización del terreno.

El 28 de febrero de 2016, Oscar Zárate Arenas, Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Naucalpan preciso “la actual administración, no ha emitido licencia de construcción para el Hospital, en el predio ubicado en Av. Del Conscripto y Av. De la Herradura, donde los constructores están en espera de obtener licencia de impacto regional por parte de las autoridades del Estado de México. (Jiménez Jacinto, Investigan Construcciones y Licencias en Naucalpan, 2016).

En 2017 después de que los constructores “cumplieron con el impacto regional, condicionado a la fusión de un predio contiguo para cumplir con los espacios de estacionamiento para un hospital y con medidas de mitigación solicitadas por el gobierno del Estado de México, el Ayuntamiento de Naucalpan emitió la licencia de construcción” (El Universal, 2017).

c) Resultado

En virtud de que las autoridades del Estado de México autorizaron el cambio de uso de suelo, la unión de cuatro predios y la licencia de construcción del Hospital; los habitantes de las colonias aledañas retiraron sus mantas, aceptando la decisión del Gobierno del Estado de México y del Municipio de Naucalpan. Este cambio en el uso de suelo violentan la normatividad “ya que en avenidas principales se permite que comercios pinten la banqueta para señalar lugares de estacionamiento, desnaturalizando lo que debe ser una vía rápida” (Melgoza Mora, 2013, p. 32) En la figura No. 4.22 se presenta el avance de la construcción en noviembre de 2018.



Figura No. 4.22 Avance de la construcción de Hospital
Fuente: Fotografía tomada el 10 de noviembre de 2018.

4.7.2 Construcción en Área de Donación

En el mes de noviembre de 2015 inició la construcción de una obra en un predio de donación de propiedad municipal en Avenida de la Herradura Colonia Lomas del Huizachal.

- **Análisis**

1 Participación Ciudadana

En representación de los ciudadanos, el Presidente de las Asociación de Colonos Carlos Aceves Rubio y la Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana María Paz Almeida Arvizu de Lomas del Huizachal manifestaron a las autoridades del Gobierno del Estado de México y del Municipio de Naucalpan se detuviera la construcción.

Argumentando:

- “En el terreno triangular, donde construyen un comercio, es un área que donó el Banco del Ejército y un particular falseó los documentos para obtener la licencia de construcción” como se observa en la figura No. 4.23



Figura No. 4.23 Construcción en Área de donación; Avenida la Herradura, Naucalpan. Edo. México
Fuente: (El Universal, 2015) Fecha de consulta 05-agosto- 2017

- La construcción cuenta con licencia otorgada por el Municipio de Naucalpan con número DLCA/0996/14 de fecha 24 de septiembre de 1976; la vigencia fue del 1 de marzo del 2015 al 1 marzo del 2016.

- En el mes de febrero de 2016 la Asociación de Residentes en representación de los vecinos inició un procedimiento de Acción Popular ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En la Figura No. 4.24 se presenta la ubicación de la construcción.

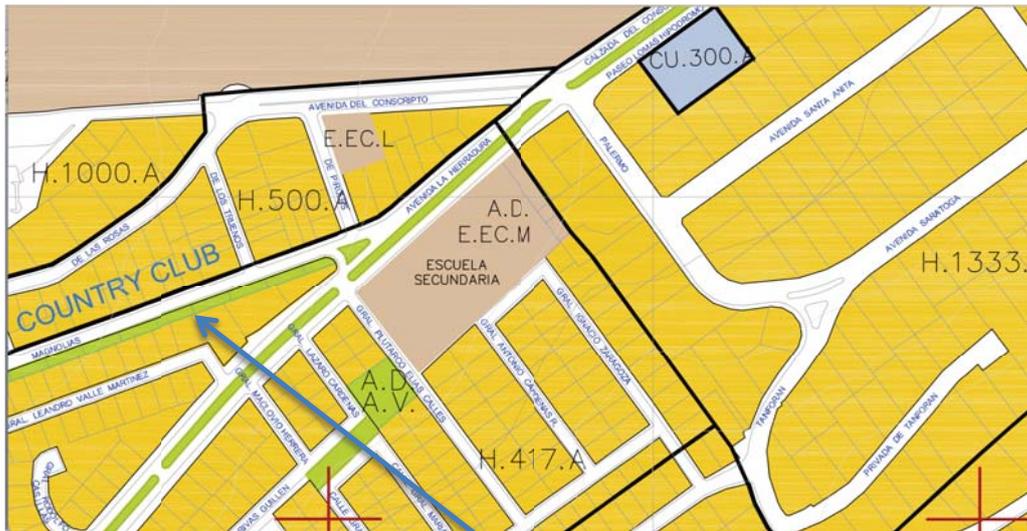


Figura No. 4.24 Localización de Construcción en Área de Donación

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez. Tecamachalco Uso de Suelo 11 DT Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México

2 Esfera Pública

En entrevista realizada por Rebeca Jiménez Jacinto del Periódico El Universal

- Oscar Zárate Arenas, Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Naucalpan señaló “se revisan más de 200 obras de construcción y al menos 1,400 licencias emitidas el último año de gestión del trienio priísta, que concluyó el 31 de diciembre de 2015, que no sólo violan el uso de suelo, sino incluso se realizan sobre predios de propiedad municipal, entre ellas la plaza comercial y la eventual construcción de un hospital en avenida del Conscripto y la Herradura” (Jiménez Jacinto, Investigan Construcciones y Licencias en Naucalpan, 2016).
- De acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano vigente, la construcción esta sobre una zona de aportación por parte de los desarrolladores, sin embargo, afirmó Zárate Arenas “están apareciendo vía por litigio o vía por proceso de alguien que presentó un documento de propiedad y cuentan con la licencia de construcción o de uso de suelo”.

- **Resultados**

A la fecha esta construcción se encuentra suspendida.

4.7.3 Construcción de Casa de Descanso

En el mes de septiembre de 2017 inició la construcción de una Casa de Descanso en el número 370 de la calle Saratoga en la Colonia Lomas Hipódromo.

- **Análisis**

a) Participación Ciudadana

Los colonos de Lomas Hipódromo manifestaron su inconformidad a las autoridades del Municipio de Naucalpan ante la construcción de una Casa de Descanso en la calle Saratoga No. 370 por violar el uso de suelo y la normatividad de construcción. En la figura No. 4.25 se presenta la ubicación de la construcción de la Casa de Descanso



Figura No. 4.25 Localización de la Construcción de la Casa de Descanso

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez. Tecamachalco Uso de Suelo 11 DT Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México

Argumentando:

- Hasta diciembre de 2016, en el predio de aproximadamente 1,200 m² se encontraba una vivienda, el Presidente de la Asociación de Colonos, Víctor Cassou afirmó que “en 2017 con un permiso de remodelación y actualización para una

casa, empezó la edificación de 5 niveles y elevadores que dan a la barranca y sobre casas de la calle de Tanforán. El supuesto cambio de uso de suelo que tienen los dueños fue dado en 1998, pero hasta ahora es de palabra, pues no han mostrado ningún documento. (García, En Lomas Hipódromo, Naucalpan van vecinos con todo contra asilo, 2017)

- El Plan de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Estado de México determina que “las construcciones que se realicen en esa manzana deben ser habitacional (H1333 A) como se observa en el figura No. 4.25 localización de la construcción de la Casa de Descanso.
- Víctor Cassou, Presidente de la Asociación de Colonos, manifiesta que se han reunido con Horacio Jiménez, Secretario del Ayuntamiento, sin embargo “las garantías que ofrecen las autoridades municipales no nos dejan tranquilos, se comprometieron a revisar pero no acabamos de revisar, ni suspender, ni nada, el Municipio debe dar alineamiento, número oficial y a partir de ahí el uso de suelo y el permiso de construcción, pero no uso de suelo. Insistimos que no es un lugar donde deba edificarse, ni consolidarse esa obra” (García, En Lomas Hipódromo, Naucalpan van vecinos con todo contra asilo, 2017)

b) Esfera Pública

- La Dirección de Comunicación Social de Naucalpan, informó al Periódico La Prensa “No se les puede negar la licencia de construcción pues cumplen con todos los requisitos, tienen permisos estatales, sin embargo, no presentan la licencia de Funcionamiento y Reglas de Operación que debe emitir la Secretaría de Salud Federal”. (Redacción, 2017)

• Resultados

Actualmente, el predio tiene cinco sellos de suspensión por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México y los residentes, la Asociación de Colonos y el Consejo de Participación Ciudadana están en espera de las decisión que tome la actual Presidenta Municipal de Naucalpan Arq. Patricia Reveles.

4.7.4 Construcción en Área Natural Protegida

En el mes de febrero de 2017 en la colindancia de los Municipios de Naucalpan y Huixquilucan iniciaron los trabajos para la edificación de dos torres de departamentos.

- **Análisis**

- a) **Participación Ciudadana**

Los colonos de Lomas del Huizachal representados por el Presidente de la Asociación Alfredo Hermilo Herrera Muñoz denunciaron a las autoridades del Gobierno del Estado de México y del Municipio de Naucalpan la construcción de dos torres de departamentos.

Argumentando:

- La licencia de excavación y demolición otorgada por la Dirección de Desarrollo Urbano Sustentable de Huixquilucan DGDUS/JDL/095/08-11/056/2017 cita como dirección del proyecto Avenida Bosque de Minas No. 71, manzana 20, lote 14, Colonia Bosques de la Herradura. Municipio de Huixquilucan.
- Las obras se realizan sobre la Avenida Emilio G. Baz que pertenece al Municipio de Naucalpan.



Figura No. 4.26 Estabilización del terreno para la construcción de Torres de Departamentos
Fuente: (García, Inician construcción de departamentos en área protegida de Naucalpan, 2017)

- Según “el documento 212B1A000-546/2017 emitido por la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF) la obra a desarrollar ocupará 3,089 m² de los cuales 909,285 m² que corresponde al 29.4% del terreno” (García, Inician construcción de departamentos en área protegida de Naucalpan, 2017) afecta el área perteneciente a la Barranca del Huizachal decretada “Reserva

“Ecológica Estatal Área Natural Protegida Sujeta a Conservación Ambiental” publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 16 de agosto de 1994. (Gobierno del Estado de México, 1994) En la Figura No. 4.27 se observa la localización de la construcción.

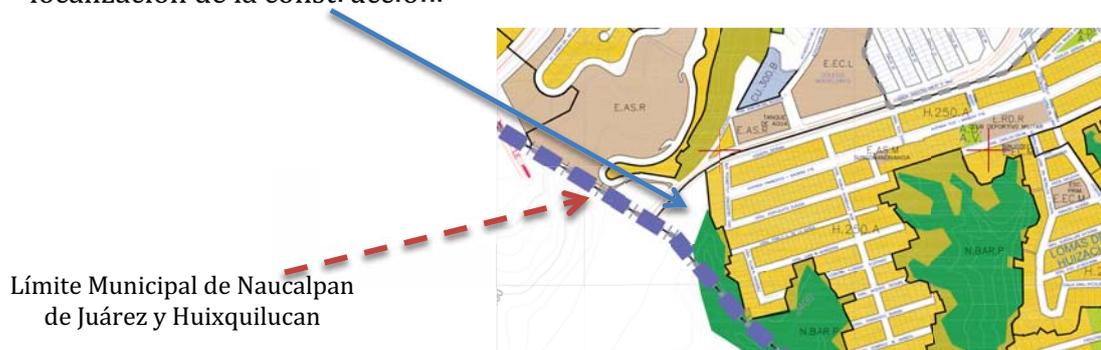


Figura No. 4.27 Localización de Construcción de Edificios de Departamentos
Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez. Tecamachalco Uso de Suelo 11 DT
Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México

- El Presidente de la Asociación de Colonos, Alfredo Hermilo Herrera Muñoz al ser entrevistado por Norma García, refirió que ha enviado escritos a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (PROPAEM), Delegación Estatal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Comisión Nacional del Agua en tres dependencias, al Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) y a la Oficina de la Presidencia de la República, solicitando frenar la obra, hasta el mes de julio del 2017, no había recibido respuesta de ninguna de las instancias mencionadas.

b) Esfera Pública

- El Director de Medio Ambiente de Naucalpan, Sergio Rodríguez Muñoz en un reportaje realizado por Norma García, informó que la Dirección de Desarrollo Urbano de Naucalpan determinó que el predio en el que se construye la obra a cargo de la firma Sordo Madaleno Arquitectos se localiza en el Municipio de Huixquilucan. (García, Logran departamentos en Área Natural Protegida, 2017).

- **Resultados**

Con la autorización por parte de las autoridades del Municipio de Huixquilucan continúa la construcción de las dos torres de departamentos y se encuentra en etapa de preventa. Los residentes, el Presidente de la Asociación de Colonos y el Consejo de Participación Ciudadana aceptaron la decisión de la autoridad municipal,

4.7.5 Consulta Ciudadana de Planes Parciales de Incorporación Territorial

En la administración del Lic. Edgar Armando Olvera Higuera, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano se invitó a todos los habitantes del Municipio de Naucalpan de Juárez, Consejos de Participación Ciudadana, Asociaciones de Colonos, Empresarios, Directores de Instituciones Educativas, Colegios de Profesionistas a que participaran en la Consulta y Audiencias Públicas de los Planes Parciales:

a) Plan Parcial de Incorporación Territorial “Parque Recreativo Las Ánimas”

El polígono lo constituyen los predios ubicados en la Avenida Cipreses, con los números 2011, 2013 y 2015 en la zona conocida como Rancho Las Ánimas del Municipio de Naucalpan de Juárez, con una superficie de 24,901.9 m² .



Figura No. 4.28 Polígono del Parque Recreativo Las Ánimas
Fuente: (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2018, p. 21).

La consulta se realizó del 1 al 31 de marzo de 2017 en el Centro Cultural Ágora del Parque Naucalli. Las audiencias públicas se celebraron los días 27 y 28 de marzo de 2017 en éstas se recabaron las opiniones y comentarios de los residentes del Municipio de Naucalpan con relación a la incorporación territorial “Parque Recreativo las Ánimas”

El 29 de septiembre de 2017, el Presidente Municipal Lic. Edgar Armando Olvera Higuera a través del oficio DGDU/4024/2017 solicitó al Mtro. Enrique Jacob Rocha Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano el dictamen de congruencia con las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

El 9 de octubre de 2017, el Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano, mediante Oficio No. 224A00000/012/17 emitió el Dictamen de Congruencia del Plan Parcial en virtud de que “observa los objetivos, políticas y estrategias de ordenamiento urbano y de población, establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano”. (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2018, p. 5).

El 9 de noviembre de 2017, en la sesión de Cabildo celebrada en el Salón del Pueblo del Palacio Municipal de Naucalpan, el Lic. Edgar Armando Olvera Higuera Presidente Municipal de Naucalpan sometió a consideración de Cabildo, “el Acuerdo Económico por el que se aprueba el Plan Parcial de Incorporación Territorial “Parque Recreativo Las Ánimas”. Este acuerdo se encuentra en la Certificación de Actas de Cabildo SHA/SUB-A/CCER/890/2017. Se publicó en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 10 de enero de 2018.

- **Objetivos**

- Aprovechar la vocación forestal del área para servicios familiares de esparcimiento enfocado en actividades de invierno;
- Contribuir a consolidar al Municipio de Naucalpan en su tendencia metropolitana, como un espacio urbano de fuerte desarrollo en el sector terciario, con inversiones enfocadas en el esparcimiento familiar, generadores de economía y empleo.

- **Políticas Generales y Sectoriales congruentes con los planes y programas vigentes en el ámbito federal y estatal**

- Concretar la inversión en recreación y esparcimiento que generará más de 350 empleos formales y permanentes.
- Sólo usos relativos con la recreación, comercio y servicios afines. Se prohíbe el uso de suelo habitacional.

- Política de Control, solo se permitirán ocupaciones que garanticen el desarrollo sustentable y económico con la finalidad de mejorar y consolidar el área como corredor de servicios y comercial. Se publicó en la Gaceta del 10 de enero de 2018. (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2018, pp. 5 - 7).

b) Plan Parcial de Incorporación Territorial “Centro Tecnológico de Investigación y Desarrollo para la Industria automotriz, El Cristo”

El Polígono se encuentra ubicado en la Autopista Chamapa – La Venta – Lechería a la altura del kilómetro 17, en una superficie de 14.6 hectáreas.



Figura No. 4.29 Polígono del Centro Tecnológico de Investigación y Desarrollo para la Industria automotriz, El Cristo”

Fuente: (Gaceta del Estado de México, 2017, p. 14)

La consulta se realizó del 7 de julio al 10 de agosto de 2017 en el Centro Cultural Ágora del Parque Naucalli. Las audiencias públicas se celebraron los días 7 y 8 de agosto de 2017 en éstas se recabaron las opiniones y comentarios de los residentes del Municipio de Naucalpan con relación a la incorporación territorial.

El 11 de agosto de 2017 a través del oficio DGDU/3173/2017, el Presidente Municipal solicitó a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano el dictamen de congruencia con las estrategias el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

El 22 de agosto de 2017, el Lic. José Alfredo Torres Martínez, Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano, mediante Oficio No. 224A00000/190/17 emitió el Dictamen de Congruencia del Plan Parcial en virtud de que “observa los objetivos, políticas y estrategias de ordenamiento urbano y de población, establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano”.

El 9 de agosto de 2017 en el Salón del Pueblo del Palacio Municipal de Naucalpan se realizó la sesión de Cabildo en la que el Lic. Edgar Armando Olvera Higuera, Presidente Municipal de Naucalpan sometió a consideración de Cabildo, “el Acuerdo Económico por el que se aprueba el Plan Parcial de Incorporación Territorial “Centro Tecnológico de Investigación y Desarrollo para la Industria Automotriz”. Este acuerdo se encuentra en la Certificación de Actas de Cabildo SHA/SUB-A/CCER/612/2017. Se publicó en la Gaceta el 14 de septiembre de 2017. (Gaceta del Estado de México, 2017, pp. 2 - 8)

Objetivos

- Aprovechar la ubicación urbana del polígono para ofertar un desarrollo generador de empleo, con la instalación de un Centro de Investigación y Servicios Tecnológicos Especializados.
- Consolidación de Naucalpan en su tendencia metropolitana y megalopolitana, como un espacio urbano de fuerte desarrollo en el sector terciarios, con espacios generadores de economía y empleo. (Gaceta del Estado de México, 2017, p. 3)

Políticas Generales y Sectoriales congruentes con los planes y programas vigentes en el ámbito federal y estatal

- Política de control de crecimiento, enfocada a la creación de desarrollos sustentables que faciliten el desarrollo de actividades económicas y sociales de los habitantes de Naucalpan y municipios aledaños.
- Se respeta la zonificación de uso de suelo y normas de aprovechamiento. (Gaceta del Estado de México, 2017, p. 3)

Cuatro meses después de recibir el dictamen de congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el 19 de enero de 2018 la Ing. Arq. Nina Hermosillo Miranda, que se desempeñaba como Directora General de Desarrollo Urbano de Naucalpan, mediante oficio DGDU/324/2918 solicitó a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal

(COPLADEMUN) Naucalpan, Administración 2016 – 2018, emitiera una opinión con relación a la “Evaluación de la Redistribución del Área con Uso de Suelo de Natural Conservación Ecológica (N.C.E.) en el plano E-02 del Plan Parcial de Incorporación Territorial del Centro Tecnológico de Investigación y Desarrollo para la Industria Automotriz en una superficie de 4.2 hectáreas. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2018, p. 2).

Los integrantes de la Coplademun Naucalpan realizaron las siguientes actividades:

- Localización Territorial del Área Natural de Conservación Ecológica,
- Diagnóstico del Área Natural de Conservación Ecológica,
- Análisis Ambiental de la Distribución Territorial del Área Natural de Conservación Ecológica,
- Análisis de las Condiciones para la Reclasificación del Área Natural de Conservación Ecológica,
- Estrategia Territorial para la recuperación del Área Natural de Conservación Ecológica,
- Congruencias con otros niveles de Planeación.

A partir de los resultados del análisis, los integrantes de la Comisión aceptaron por unanimidad de votos la redistribución del área y “como estrategia integral al rescate de barrancas dentro del distrito El Cristo adicionaron una superficie de aproximadamente 9,794 m² que actualmente cuenta con uso de suelo programado, incrementando la superficie natural de conservación ecológica” (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2018, p. 13).

c) Plan Parcial de Incorporación Territorial “Centro de Servicios para la Atención Geriátrica”

Se localiza al norponiente de la zona urbana del Municipio de Naucalpan de Juárez, dentro del Distrito 15 denominado ‘El Cristo’, con una superficie de 5.67 hectáreas aproximadamente. Colinda con el desarrollo habitacional Lomas Verdes 6^a Sección, con el desarrollo habitacional irregular del Distrito 15 y con la zona de barrancas y la

restricción federal por las líneas eléctricas de alta tensión de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Próximo a la Autopista La Venta – Lechería.



Figura No. 4.30 Polígono Centro de Servicios para la Atención Geriátrica
Fuente: (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2017, p. 39)

La consulta se realizó del 27 de julio al 25 de agosto de 2017 en el Centro Cultural Ágora del Parque Naucalli. Las audiencias públicas se celebraron los días 21 y 22 de agosto de 2017 en éstas se recabaron las opiniones y comentarios de los residentes del Municipio de Naucalpan con relación a la incorporación territorial.

El 28 de agosto de 2017, el Presidente Municipal a través del oficio DGDU/3355/2017 solicitó a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano el dictamen de congruencia con las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

El 6 de septiembre de 2017, el Lic. José Alfredo Torres Martínez, Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano, mediante Oficio No. 224A00000/210/17 emitió el Dictamen de Congruencia del Plan Parcial en virtud de que “observa los objetivos, políticas y estrategias de ordenamiento urbano y de población, establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano”. Se publicó en la Gaceta el 14 de septiembre de 2017.

En la sesión extraordinaria de Cabildo del 13 de septiembre de 2017, con el Acuerdo No. 297 se expidió el acuerdo económico por el que se aprobó el Plan Parcial de Incorporación Territorial “Centro de Servicios para la Atención Geriátrica” con el oficio SHA/SUB-A/CCER/CAC/614/2017. Se publicó en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 14 de septiembre de 2017.

El objetivo consiste en integrar al suelo urbano, el polígono Centro de Servicios de Atención Geriátrica, con dos tipos de uso de suelo, uno para servicios de atención geriátrica y el otro, de tipo habitacional para el sector de la población de la tercera edad que radicará en el Centro, además de conservar y mantener el área natural protegida de conservación ecológica (N.C.E.) “Este plan parcial contribuye al sistema de competitividad de ciudades que establece el Plan Estatal de Desarrollo Urbano”. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2017, p. 13)

d) Plan Parcial de Incorporación Territorial Parque Ecológico “Quetzalcóatl”

El polígono se localiza al poniente de la zona urbana del Municipio de Naucalpan de Juárez, “inserto en un área que ya ha sido segregada de los Ejidos de Santiago Occipaco y San Mateo, cuenta con una superficie de 194,628 m²” (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2018, p. 13) Colinda al Norponiente con la subestación eléctrica denominada San Mateo Nopala; al Sur poniente con terrenos de propiedad municipal y camino vecinal denominado De las Torres; al Nororiente con terrenos del ejido de San Mateo Nopala y Santiago Occipaco y al Sureste con el Fraccionamiento Paseos del Bosque y el Cementerio Parque Gayosso.



Figura No. 4. 31 Polígono Parque Ecológico Quetzalcóatl
Fuente: (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2018, p. 13)

La consulta se realizó del 1 al 31 de marzo de 2017 en el Centro Cultural Ágora del Parque Naucalli. Las audiencias públicas se celebraron los días 27 y 28 de marzo de 2017 en éstas se recabaron las opiniones y comentarios de los residentes del Municipio de Naucalpan con relación a la incorporación territorial “Parque Ecológico Quetzalcóatl”

El 29 de septiembre de 2017 a través del oficio DGDU/4024/2017 solicitó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano el dictamen de congruencia con las estrategias el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

El 9 de octubre de 2017, el Mtro. Enrique Jacob Rocha, Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano, mediante Oficio No. 224A00000/011/17 emitió el Dictamen de Congruencia del Plan Parcial en virtud de que “observa los objetivos, políticas y estrategias de ordenamiento urbano y de población, establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano”.

El 9 de noviembre de 2017 en el Salón del Pueblo del Palacio Municipal de Naucalpan se realizó la sesión de Cabildo en la que el Lic. Edgar Armando Olvera Higuera, Presidente Municipal de Naucalpan sometió a consideración de Cabildo, “el Acuerdo Económico por el que se aprueba el Plan Parcial de Incorporación Territorial “Parque Ecológico Quetzalcóatl”. Este acuerdo se encuentra en la Certificación de Actas de Cabildo SHA/SUB-A/CCER/890/2017. Se publicó en la Gaceta el 18 de enero de 2018. (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2018, pp. 2 - 5)

Objetivos

- Contribuir a contener el crecimiento urbano irregular de los Distritos de Santiago Occipaco y San Mateo, mediante la creación del Parque Ecológico Quetzalcóatl, que además propone un modelo de desarrollo para proyectos futuros en esta temática.
- Consolidar la vocación ecológica del polígono donde se ubica el Parque Ecológico Quetzalcóatl. (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2018, p. 4)

Políticas Generales y Sectoriales congruentes con los planes y programas vigentes en el ámbito federal y estatal

- Tienen como objetivo llevar a cabo la ocupación del polígono, con fines ecológicos, bajo una metodología sustentable, con la finalidad de ofrecer servicios para los visitantes, con una muy baja ocupación del suelo.

- Los usos de suelo autorizados son relativos a la conservación, mejoramiento ecológico, de servicios recreativos y de expresión artística en un sentido orgánico con el medio. Queda prohibido el uso de suelo habitacional.
- Política de control de crecimiento, al autorizar baja densidad de ocupación del suelo. (Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2018, p. 4)

Con relación a los Planes Parciales de Incorporación Territorial Centro Tecnológico de Investigación y Desarrollo para la Industria automotriz, El Cristo y el Centro de Servicios para la Atención Geriátrica, los vecinos de la Sexta Sección de Lomas Verdes manifestaron su oposición, debido a que ni la desarrolladora, ni el Municipio de Naucalpan de Juárez les han garantizado abasto de agua a los habitantes, “cuando se autorizó la construcción del fraccionamiento, fue condicionado con la construcción de cinco pozos de agua, de los cuales sólo hay uno en operación que no proporciona el abasto suficiente. La respuesta de las autoridades estatales es que el desabasto de agua en la zona es por la construcción indiscriminada de fraccionamientos” (Islas, 2017).

Los argumentos del Lic. Edgar Olvera, en su carácter de Presidente Municipal de Naucalpan corresponden con el modelo neoliberal, el terreno es considerado una mercancía generadora de utilidades, si se autoriza la transferencia del uso a una organización privada, como es el caso del Plan Parcial Centro Tecnológico de Investigación y Desarrollo para la Industria automotriz, en el que se incorpora un “Área Urbana no Programada” al suelo urbano, con la finalidad de regularizar y controlar la tenencia de la tierra. Con ésta acción se busca potencializar la ventaja competitiva de Naucalpan, integrándose al clúster automotriz del Estado de México, al atraer inversión privada, tanto nacional como extranjera, fortaleciendo las redes de negocios al vincularse con empresas del giro automotriz, de refacciones y autopartes, así como generar empleos formales. Este proyecto permite al municipio relacionarse con el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 – 2017 en el pilar “Estado Progresista” y con el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 en la meta nacional “México Próspero”.

4.8 Participación de los Ciudadanos de Naucalpan en el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano a través de la democracia deliberativa

En los cuatro casos descritos, los Presidentes de las Asociaciones de Colonos, los Presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana y los Delegados, se designan a ellos mismos, como representantes autorizados para llevar a la autoridad municipal los acontecimientos que se presentan en sus comunidades, con base en los siguientes argumentos:

- ***Asociación de Colonos***, es una organización social sin fines de lucro, integrada por ciudadanos naucalpenses que realizan gestiones en favor de los intereses de los residentes de su localidad. De acuerdo con el Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan, para la realización de sus actividades pueden coordinarse con los Consejos, Delegados y Subdelegados. Deberán contar con constancia de registro en el Ayuntamiento. No deberán tener fines políticos y en ningún momento tendrán las facultades que el Reglamento y la normatividad atribuyen a los Consejo, Delegados y Subdelegados. (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 28).

Como su designación, es resultado de un proceso al interior de su organización, una de sus funciones es representar a sus agremiados, cuando sus intereses se ven afectados, por decisiones o acciones realizadas por particulares o autoridades públicas.

- ***Consejos de Participación Ciudadana***, sus integrantes son miembros de la colonia, con más de seis meses de residencia, por lo que conocen las necesidades y posibles problemáticas que se presenten en la comunidad. Son electos por sus vecinos de conformidad con la Ley Orgánica Municipal, por lo que el proceso electoral, desde la publicación de la convocatoria en diferentes medios de comunicación hasta el día de la elección y publicación de resultados, se realiza de acuerdo con lo establecido por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Constituyéndose de esta forma en “los órganos de comunicación y colaboración

entre la comunidad y las autoridades, auxilian al Ayuntamiento en el cumplimiento de las funciones públicas que tiene a su cargo, así como en la gestión y ejecución de los planes y programas municipales” (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 30).

Las atribuciones que el Reglamento les confiere giran en torno a la participación de los ciudadanos de su comunidad, con relación al tema que se estudia, sobresalen las siguientes:

- a) En la realización de los planes y programas municipales; sólo le compete divulgar, entre sus vecinos, utilizando los medios de comunicación a su alcance, que los planes y programas municipales estarán a disposición de los ciudadanos naucalpenses para que los consulten y emitan comentarios dentro de los formatos diseñados, ex profeso, como fue el caso de los planes parciales de incorporación territorial.
- b) Coadyuvar en los instrumentos de participación ciudadana, en este aspecto, se desempeña como interlocutor de los ciudadanos de su comunidad con la autoridad municipal.
- c) Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales. Durante la investigación, no se encontró evidencia de la participación de los Consejos en este aspecto.
- d) Cooperar con el Ayuntamiento en materia de asentamientos humanos y planes de desarrollo. La cooperación se limita a difundir información proporcionada por las autoridades municipales en su comunidad.
- e) Participar en todas las acciones para preservar el equilibrio ecológico y conservación del medio ambiente en el Municipio, promoviendo dichas acciones ante la autoridad municipal y motivado a la comunidad a realizarlas.

Partiendo del hecho, de que su elección es resultado de un proceso que establece la Ley Orgánica Municipal, que en su organización y ejecución participan, el Secretario del Ayuntamiento, el Cabildo, los Regidores y el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana se consideran como los representantes autorizados por la ley para actuar y tomar decisiones en representación

de los ciudadanos de su comunidad. El perfil de los integrantes del Consejo de Participación es el del ‘ciudadano voluntario’ que se caracteriza por “su sometimiento a la ideología dominante” (Althusser, 2003, p. 15).

- Delegados y Subdelegados, el Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan en el art. 86 los distingue como ‘Autoridades Auxiliares’ que deberán “coadyuvar en la conservación del orden público, la tranquilidad social, la paz pública, la seguridad y la protección de los vecinos de su comunidad.” (Olvera Higuera, Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez, 2016, p. 25).

Dentro de sus atribuciones se encuentran: vigilar el cumplimiento del Bando Municipal, auxiliar con información al Secretario del Ayuntamiento para la realización de certificaciones y expedir las constancias domiciliarias.

Las acciones realizadas por los Presidentes de Colonos, de los Consejos de Participación Ciudadana y de los Delegados son acordes a su percepción de fungir como vínculo de comunicación formal entre el ciudadano y la autoridad municipal y de organizar su participación en torno a una problemática específica de la comunidad. En consecuencia, los ciudadanos desempeñan un rol secundario, autorizando que sus representantes tomen decisiones en nombre de toda la comunidad, mientras apoyan con acciones de bajo impacto, como colocar mantas en las principales avenidas y en los accesos a sus domicilios, en las que solicitan a las autoridades del Estado de México y de Naucalpan intervengan para dar solución a la problemática. como se observa en la Figura No. 4.32 Oposición de los vecinos a la construcción de la Casa de Descanso.



Figura No. 4.32 Vecinos se oponen a la Construcción de Casa de Descanso.
Fuente: <https://diariodenaucalpan.com>. Fecha de consulta 9 noviembre 2017

A través del Sistema de Participación Ciudadana, que consiste en un mecanismo consultivo de participación de los ciudadanos de Naucalpan y de representación social, las Autoridades Municipales que integran el órgano consultivo, impulsan la colaboración del Ciudadano Voluntario, para integrar el Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) incluyendo su fórmula de Delegado – Subdelegado. Debido a que las estrategias y las acciones que impulsan carecen de fundamentos legales sólidos.

En los casos descritos, su inconformidad con la modificación del uso de suelo habitacional residencial de la zona – al autorizar el Hospital, La Casa de Descanso y edificios de departamentos –, la construcción en un predio en donación y el edificio de departamentos en un Área Natural Protegida, Sujeta a Conservación Ecológica tienen un fundamento legal débil, que se reduce al Plano 02 ‘Estrategia de Zonificación de Usos Generales en Naucalpan’, en torno a éste gira su argumentación. Situación similar ocurre con las acciones de colocar mantas en las principales vialidades manifestando su rechazo al cambio de uso de suelo y solicitando la participación del Gobernador de Estado de México y del Presidente Municipal, como autoridades con el poder de solucionar la problemática. Enviar oficios a las Dependencias Federales, Estatales o Municipales cuyas funciones están relacionadas con la problemática y recurrir a los medios de difusión impresos y electrónicos locales para exponer la problemática presente en sus comunidades. La falta de una estrategia y de planeación para actuar en consecuencia, dio como resultado que ninguna de las acciones implementadas lograra revertir los permisos y licencias de construcción otorgadas por las autoridades Municipales.

En la Tabla No. 4.6 en la columna derecha, se presentan los argumentos de los representantes de los ciudadanos en los cuatro casos señalados. En la columna izquierda se enlista la legislación que en materia urbana, las autoridades municipales utilizaron como fundamento para autorizar los permisos en los mismos casos y en los planes parciales. Ésta es la legislación básica que los integrantes de los Consejos de Participación ciudadana, los Delegados y Subdelegados y los ciudadanos de Naucalpan deben consultar para elaborar una argumentación con fundamentos legales sólidos. Finalmente, en la parte inferior de la tabla, se presenta la legislación estatal y federal que constituyen la base jurídica

| Argumentos presentados por los Presidentes de Colonos y Consejo de Participación | Marco Jurídico Naucalpan de Juárez |
|---|--|
| <p>Cambio de Uso de Suelo de media densidad H.500.A de 3 pisos de altura edificaciones para la educación y la cultura de nivel local a Mixto</p> <p>Cambio de Uso de Suelo de Residencial Habitacional de baja densidad H.1333.A de dos niveles de altura a Mixto</p> <p>Construcción en Área de Donación</p> <p>La densidad bruta de la población en la zona es de 57 habitantes por hectárea</p> <p>Mayor aforo vehicular</p> <p>Construcción en Área Natural Protegida. Las Barrancas de la Colonia Lomas del Huizachal</p> | <p>Ley Orgánica Municipal del Estado de México Artículos 11 y 12</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Municipios están facultados para aprobar y administrar la zonificación de su territorio • Los Municipios controlan y vigilan en coordinación con el Gobierno del Estado de México el uso de suelo de sus jurisdicciones. <p>Bando Municipal Título Cuarto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano</p> <p>Plan Municipal de Desarrollo Urbano</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uso de Suelo Urbano <ul style="list-style-type: none"> ○ Asentamientos Humanos ○ Imagen urbana • Infraestructura de Movilidad y apoyo al transporte • Conservación del Medio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> ○ Áreas Naturales Protegidas ○ Parques ○ Recursos Forestales |
| <p>Las modificaciones del uso de suelo tienen como sustento el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014 - 2018 en las siguientes estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar instrumentos que procuren una oferta de suelo apto para atender las necesidades de desarrollo urbano. 2. Incentivar el uso óptimo de suelo intraurbano mediante el aprovechamiento de predios baldíos subutilizados <p>Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 - 2017</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Generar un mayor crecimiento económico en el sector servicios al fomentar la productividad y el empleo. 2. Promover proyectos de desarrollo regional. 3. Consolidar al Municipio de Naucalpan como uno de los municipios con mayor inversión en la zona poniente de la ZMVM. | |

Código Administrativo del Estado de México

En el art. 4.35 establece “un área natural protegida, sólo podrá ser modificada en su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones por la autoridad que la haya establecido”

Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan 2006 - 2009

1. Política de Control con la finalidad de hacer ‘ciudad dentro de la ciudad’ se utilizan las ventajas del sistema urbano actual, para fortalecerlo y lograr un efecto multiplicador de inversión, derrama económica y bienestar. (4.1 Políticas de Ordenamiento Urbano).
2. Con base en el comportamiento socioeconómico de las colonias y las capacidades urbanas, se permitirá la mezcla limitada de usos mixtos. (4.1.2 Política de Aprovechamiento del suelo)

Marco Jurídico Estatal**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

- Art. 77 Planear y conducir el desarrollo integral del Estado

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

- Artículos 3, 15, 19 y 31
 - La Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano es la encargada de aplicar y vigilar las disposiciones en materia de Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano.
 - Promover que se implementen los Planes Municipales de Desarrollo
 - Vigilar que exista congruencia entre el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los Planes Regionales y los Planes Municipales.

Ley de Planeación del Estado de México

Sistema de Planeación Democrática

Código Administrativo del Estado de México y Municipios

Artículos 4.1, 4.29 y 4.35

Libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población

- Establece las bases para planear, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano
- Garantiza los derechos de la población en materia de desarrollo urbano sustentable.

Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México**Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano**

Plan Estatal de Desarrollo Urbano para el Municipio de Naucalpan

Gaceta del Gobierno del 24 mayo 2004

Se modifica la superficie del Área Natural Protegida Área Natural Protegida Sujeta a Conservación Ambiental “Barranca el Huizachal, Barranca Arroyo Santa Cruz y Barranca Arroyo Plan de la Zanja”

Gaceta del Gobierno del 18 octubre 2013

Resumen Ejecutivo del Programa de Conservación y Manejo del Área Natural Protegida Sujeta a Conservación Ambiental “Barranca el Huizachal, Barranca Arroyo Santa Cruz y Barranca Arroyo Plan de la Zanja”

Marco Jurídico Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Art. 26 determina:
 - Sistema de Planeación Democrática
 - Competitividad y crecimiento de la economía
 - Democracia política, social y cultural de México
 - Los Órganos responsables del proceso de planeación
- Art. 115 fracción V
 - El Ayuntamiento tiene la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Ley de Planeación

Establece las actividades en materia económica, política, social y ambiental a través de objetivos, metas, estrategias y prioridades.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

- Art. 10 Atribuciones de las Entidades Federativas
- Art. 11 Atribuciones de los Municipios
- Consejo Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano
- Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas
- Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano
- Movilidad, promover los usos de suelo mixtos, mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones.
- Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda
- Polígonos de Desarrollo.
- Participación Ciudadana y Social

- Observatorios Urbanos
- Denuncia Ciudadana y Sanciones

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

- Art. 17 Incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico
- Art. 20 Bis 4 Los programas de ordenamiento ecológico local son expedidos por las autoridades Municipales.

**Plan Nacional de Desarrollo
2013 – 2018**

Tabla No. 4.6 Bases Legales para la Argumentación de los Ciudadanos en Materia Urbana.
Fuente: Elaboración Propia

Considerando que el objetivo de la tesis consiste en evaluar la factibilidad de que en el contexto neoliberal a través de la democracia deliberativa la ciudadanía participe en la formulación de políticas públicas en el ámbito jurídico urbano de la Región VIII Naucalpan, Estado de México (2012 – 2017), con base en el análisis de los cuatro casos que se describieron y de los cuatro planes parciales de desarrollo autorizados en la Administración del Lic. Edgar Olvera Higuera, se constata que existe la legislación y los instrumentos para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas en el ámbito urbano – neoliberal; sin embargo, para que esta situación se presente, se requiere de la participación conjunta del ciudadano voluntario y del ciudadano experto.

Las autoridades federales, estatales y municipales han impulsado la participación de los ciudadanos a través de formatos diseñados ex profeso, que lo único que garantizan es el cumplimiento de la normatividad al evidenciar y documentar que se efectuaron las diferentes etapas que integran el proceso.

Ejemplo de lo anterior, fue la invitación a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano para que todos los habitantes del Municipio, Consejos de Participación Ciudadana, Asociaciones de Colonos, Empresarios, Directores de Instituciones Educativas, Colegios de Profesionistas a que participaran en la Consulta y Audiencias Públicas de los Planes Parciales:

- a) De Incorporación Territorial “Parque Recreativo las Ánimas”
- b) Intraurbano “Centro de Servicios para la Atención Geriátrica”

- c) De Incorporación Territorial “Centro Tecnológico de Investigación y Desarrollo para la Industria Automotriz El Cristo”
- d) De Incorporación Territorial “Parque Ecológico Quetzalcóatl”

Conforme a lo establecido en el artículo 26, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

“... La planeación será **democrática** y **deliberativa**. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.....”

El proceso de Consulta del Plan Parcial de Incorporación Territorial es el siguiente:

Inicia con la publicación y difusión de la Convocatoria por parte del Ayuntamiento de Naucalpan, a través de diversos medios, tanto impresos como electrónicos, con la finalidad de contar con la asistencia del mayor número posible de ciudadanos naucalpenses a la presentación de los planes parciales de incorporación territorial. En la Figura No. 4.33 Proceso de la Convocatoria, se presenta la etapa que corresponde a la Autoridad Municipal, a través del Presidente y Secretario del Ayuntamiento y la Dirección General de Desarrollo Urbano.

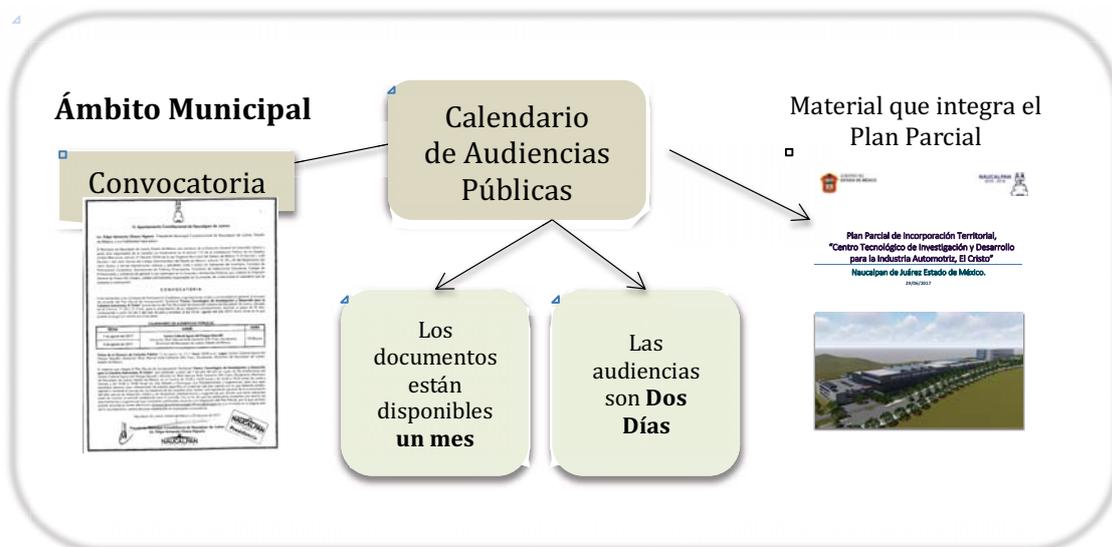


Figura No. 4.33 Proceso de Convocatoria
Fuente: elaboración propia con información del Plan Parcial de Incorporación Territorial.

En la Figura No. 4.33 se observa, que la información esta disponible un mes y sólo son dos días de audiencias para que los ciudadanos emitan sus opiniones al respecto.

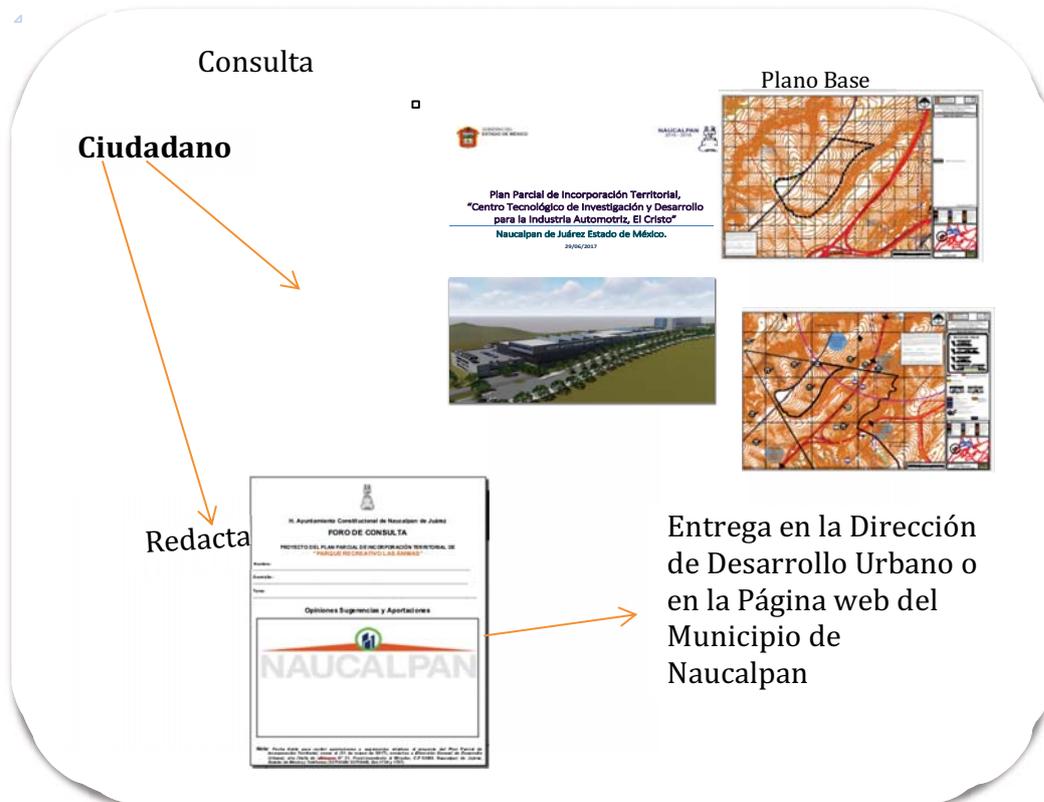


Figura No. 4.34 Proceso Consulta, Ciudadano.

Fuente: elaboración propia con información del Plan Parcial de Incorporación Territorial.

Concluida esta etapa del proceso de convocatoria para la participación ciudadana, la Autoridad Municipal cuenta con evidencia para documentar que cumplió con los lineamientos establecidos por la normatividad, que son: cartel de convocatoria publicado en medios impresos y electrónicos, lista de los ciudadanos que asistieron para consultar el plan parcial y a las audiencias públicas y los formatos de consulta, diseñados con la finalidad de que los asistentes, escriban su opinión y los entreguen en la Dirección General de Desarrollo Urbano. A la ciudadanía no se le informa, sobre los resultados del proceso de consulta.

Con la documentación, anteriormente mencionada, el Presidente Municipal o el Secretario del Ayuntamiento, solicita al Secretario de Desarrollo Urbano y Metropolitano

del Estado de México el Dictamen de Congruencia con los instrumentos superiores de planeación nacional y estatal.

El Dictamen evalúa los siguientes rubros:

- a) Consulta Ciudadana del Plan Parcial.
- b) Audiencias Públicas para recabar la opinión y comentarios de la población del Municipio respecto al Plan Parcial.

La evidencia de estos puntos es el aviso del proceso de consulta y las constancias que emanan del proceso.

- c) El Plan Parcial, debe evidenciar que se cumple con la normatividad federal y estatal. Esta integrado por:
 - Contenido, en este se demuestra que existe congruencia con el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.
 - Objetivos, comprueban la congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano para el Municipio de Naucalpan
 - Políticas Generales y Sectoriales
 - Estrategias en materia de Ordenamiento Territorial, de Ordenamiento Urbano y Sectoriales.
 - Marco Jurídico para manifestar congruencia con la normatividad vigente
 - Límite Municipal consiste en la división política administrativa de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
 - Escenario Programático Poblacional, presenta evidencia de que se adoptan las políticas de población de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Si el Plan Parcial cumple con los objetivos, políticas y estrategias establecidas en el Plan estatal de Desarrollo Urbano, el Titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano emite el Dictamen de Congruencia. Posteriormente, el Presidente Municipal somete a consideración de Cabildo, un acuerdo económico para la aprobación del Plan Parcial de Incorporación Territorial; al ser aprobado por el Cabildo se emite un oficio certificado. Finalmente, para su validez jurídica integra el dictamen en el contenido del plan y solicita su publicación en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, la cual es solicitada por el H. Ayuntamiento.

El Proceso del Plan Parcial de Incorporación Territorial evidencia que a diferencia de los ciudadanos que presentan su problemática en forma de denuncia, presentándose como víctimas al verse afectados sus intereses personales. Las autoridades municipales y el Cabildo, argumentan con bases legales robustas, al incluir leyes, reglamentos y normas de carácter federal, estatal y municipal, enfatizando que la toma de decisiones busca el bien de la comunidad.

Los planes parciales de ordenamiento territorial y las modificaciones al uso de suelo son acordes con el modelo neoliberal, al considerar a los terrenos, las vialidades y el acceso al agua potable, como mercancías que serán concedidas a las organizaciones que garanticen mayores ingresos. La búsqueda de la competitividad de la ciudad dentro de un contexto regional, al basarse en el sistema de ciudades, que atraen inversiones, generación de empleos formales y la consolidación de la imagen urbana.

El proceso también evidencia, que el Ejecutivo Municipal fomenta la presencia de ciudadanos voluntarios en comisiones de carácter consultivo, como la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Naucalpan (COPLADEMUN) y los Consejos de Partición Ciudadana (COPACI) órganos de comunicación y colaboración entre cada colonia y las autoridades municipales.

Por las características de los cuatro casos que se describieron y de los Planes Parciales de Incorporación Territorial, se concluye que son dos los instrumentos viables para impulsar la participación ciudadana en el ámbito urbano en un contexto neoliberal.

A. Audiencia Pública, porque a través de ésta los ciudadanos de Naucalpan en grupos organizados podrán:

- I. Exponer al Presidente Municipal y/o a los Directores de las dependencias administrativas del Ayuntamiento, los diversos problemas que afecten a su comunidad o al ramo que representan; y/o
- II. Proponer al Presidente Municipal y/o los Directores de las dependencias administrativas del Ayuntamiento, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertas acciones tendientes a solucionar los problemas de las

comunidades, como lo establece el Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan.

B. Observatorio Urbano que permitirá a los residentes de Naucalpan la participación plural de sus habitantes, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno “para el estudio, investigación, organización y difusión de la información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública”. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016, p. 45)

Considerando que la democracia deliberativa permite a los ciudadanos que se vean a sí mismos “con derecho a presentar exigencias a sus instituciones con ánimo de promover sus concepciones del bien.” (Rawls, La Justicia como Equidad, una reformulación, 2012, pp. 46 - 48), los Consejos de Participación Ciudadana que participaron en los casos mencionados, han presentado a la Autoridad Municipal su desacuerdo por los cambios al uso de suelo y permisos de construcción que no corresponden con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, argumentando que estos aspectos se encuentran vinculados con las Líneas de Acción 9.11 Diseño urbano orientado a las personas, creación de lugares, así como la integración urbanística de las nuevas construcciones mediante guías de diseño y códigos basados en forma y 9.13 Capacitación en obra pública de los Consejos Ciudadanos para que colaboren con las autoridades en la evaluación de los programas de obra pública. (Olvera Higuera, Proyecto Estratégico del Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez 2016 - 2018, 2016, p. 44) .

En virtud de que los ciudadanos están comprometidos con la resolución de problemas de forma colectiva a través de un razonamiento público, donde las instituciones establecen el marco para la deliberación pública libre. Se comprueba el objetivo de la investigación, ya que la participación ciudadana en un contexto neoliberal a través de la

democracia deliberativa es viable, porque la causa que persiguen los ciudadanos es el 'bien común público' y en este aspecto coinciden con la autoridad municipal.

Para la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas en el ámbito urbano mediante la democracia deliberativa, se propone un proceso en el cual, los ciudadanos en su calidad de vecinos, de miembros de instituciones académicas, de colegios de profesionistas, de organismos empresariales, de organizaciones sociales, hagan válido su derecho de participar en función de sus intereses y de su percepción del entorno en asuntos que competen al municipio de Naucalpan de Juárez con la finalidad de mantener, reformar o transformar la estructura municipal.

Proceso de Audiencia Pública

1. Objeto y Campo de Aplicación

Este proceso especifica las etapas de una Audiencia Pública cuando el ciudadano:

- a) Requiere la intervención del Ejecutivo Municipal o la autoridad responsable de la planeación urbana, obras públicas y medio ambiente porque se ha autorizado la modificación de uso de suelo;
- b) Aspira a mejorar su calidad de vida a través de la aplicación eficaz del Plan de Desarrollo Urbano y los lineamientos de uso de suelo.

2. Referencias Normativas

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 26 Apartado "A"
- b) Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Artículo 92
- c) Plan Estatal de Desarrollo Urbano para el Municipio de Naucalpan
- d) Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México
- e) Reglamento de Participación Ciudadana y Bando Municipal

El proceso inicia con los ciudadanos al ejercer su derecho de convocar a la autoridad Municipal, ya sea el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento o la Secretaría

de Planeación Urbana y Obras Públicas, en virtud de que la toma de decisiones de cambiar el uso de suelo residencial por usos mixtos afecta su derecho patrimonial. Con base en la democracia deliberativa expone a la autoridad la situación que afecta a la comunidad, expone alternativas de solución que fundamenta utilizando la legislación y la normatividad vigente, teniendo como hilo conductor la argumentación para llegar a un **Consenso Racionalmente Motivado**, en el que todos y cada uno de los ciudadanos participantes tiene razones para continuar cooperando en la Toma de Decisiones. Ver Figura No. 4.35 Proceso de Audiencia Pública.

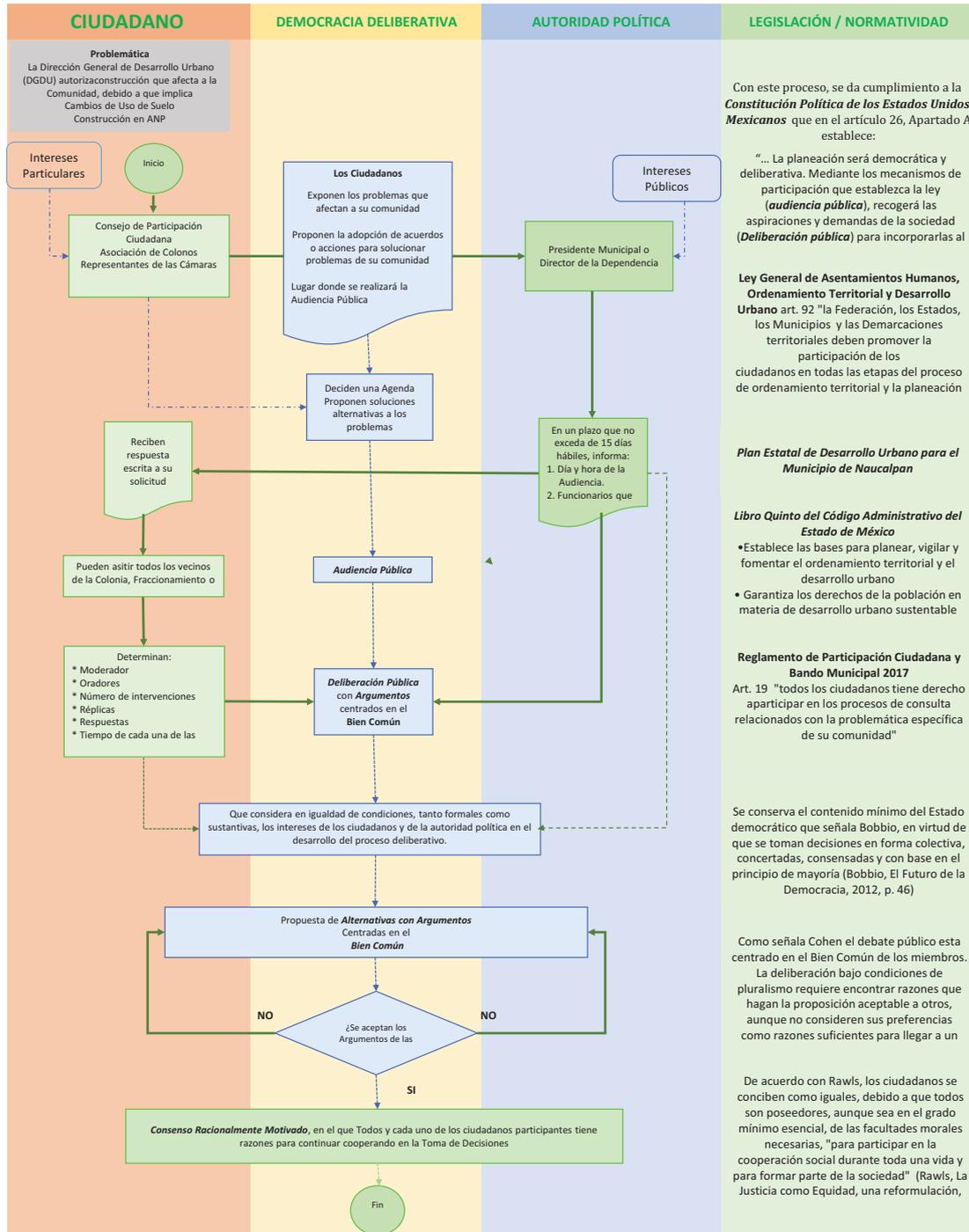


Figura No. 4.35 Proceso de Audiencia Pública
Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

Las propuestas de Hayek y Friedman empezaron a cobrar auge a principios de la década de los años 70's como resultado de la crisis del bienestar, de forma que las ideas del modelo neoliberal al posicionarse cuestionaron la intervención del Estado en la economía y fomentaron la creación de condiciones para la total movilidad del capital.

En este modelo el eje es el **mercado**, al que se considera el instrumento más eficaz para la asignación de los recursos productivos en la actividad económica, por lo que establece la presencia de la competencia, afirmando que ésta constituye un círculo virtuoso, argumentando que protege al **trabajador**, por la existencia de otros patronos que pueden ofrecerle empleo; a su vez, el **patrón** se ve protegido de la explotación de los trabajadores por la presencia de otros individuos a los que puede contratar y finalmente, el **consumidor** está en la libertad de comprar al proveedor de su preferencia, situación que lo protege de ser explotado por el vendedor.

Para que este mercado sea eficiente es necesario permitir la apertura total y absoluta a las mercancías y a los flujos de capital internacionales; liberación de los precios de todos los bienes y servicios y desaparición de subsidios generalizados al consumo; flexibilidad laboral, menor intervención de los sindicatos en la fijación de los salarios, las prestaciones laborales y eliminación de los contratos colectivos; imposición de la razón económica sobre la política y la social; el combate a la inflación y los equilibrios macroeconómicos, se privilegia la acumulación del capital a toda costa. La filosofía implícita de este enfoque es un 'darwinismo social', la sobrevivencia del más apto.

Teniendo presente estas características, desde su implementación en México, el modelo neoliberal se ofreció a los ciudadanos como el camino hacia el primer mundo, sin embargo, la realidad ha evidenciado, como afirma Borón "... no es otra cosa que un mito, hábilmente manejado por las clases y fracciones que actualmente detentan la hegemonía en el sistema internacional". (Boron, 2003, p. 30)

El resultado más evidente, es el debilitamiento del Estado frente a los intereses de las clases dominantes y las grandes empresas transnacionales que se adueñan de las riquezas naturales de México, debido a que son conceptualizadas como mercancías sujetas a leyes

de la oferta y la demanda, en un mercado que establece las condiciones y las reglas de la competencia.

Considerando que el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala “el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio”, se explica la concesión de permisos de construcción para sectores, como el industrial y el de salud, que generarán ingresos económicos y empleos para el municipio, aún cuando contravenga con los planes y programas de desarrollo urbano y los intereses de los ciudadanos de Naucalpan.

A lo largo de esta investigación, ha sido evidente que la Carta Magna establece “el Estado organizará un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional La planeación será democrática y deliberativa... mediante mecanismos de participación que establezca la ley recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad....” Es cierto, al ciudadano se le convoca a participar, a través de mecanismos, instrumentos y formatos diseñados ex profeso, para temas muy específicos como son los Planes de Desarrollo en sus tres niveles de gobierno, de desarrollo económico y de extensión territorial, entre otros; al respecto, puede argumentarse que se cumple el principio democrático porque la población emite su opinión, en consecuencia la participación es un simulacro. Sin embargo, no es deliberativa, en virtud de que la toma de decisiones por parte de la autoridad, es unilateral, debido a que no es resultado de un argumento que sea aceptado por la ciudadanía como consecuencia del consenso en beneficio de la comunidad.

Se cumple el objetivo de la investigación, porque es viable a través de la democracia deliberativa, la participación de los ciudadanos de Naucalpan en el ámbito urbano en un contexto neoliberal; debido a que existen los instrumentos que impulsan y garantizan su derecho de participación. Esta situación no se ha presentado porque los consejos y órganos consultivos han sido desempeñados por ciudadanos sumisos al aparato ideológico del Estado, por lo que comparten la toma de decisiones de la autoridad municipal, aunque esta contravenga los intereses de su comunidad.

Fue muy interesante y enriquecedor estudiar el municipio de Naucalpan de Juárez, porque fue el primer municipio conurbado con la Ciudad de México, además de ser su

principal acceso. Situación que política y económicamente le ha permitido desarrollarse y marcar la pauta con los municipios colindantes; sin embargo, esta cercanía ha dado como resultado que sus habitantes se consideren de la Ciudad de México y no de Naucalpan. Así como el concepto de democracia de los modernos es diferente al de los griegos, el concepto de ciudadano de los modernos difieren del 'civitas' de los griegos.

En virtud de lo anterior, es necesario que el ciudadano experto, miembro de la academia, de un colegio de profesionistas, o empresario, se involucre en la problemática de su comunidad y ejerza su derecho de participar, de asociación porque "sólo el poder puede crear Derecho y sólo el Derecho puede limitar al poder" (Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, 2012, p. 9).

La democracia deliberativa requiere que el ciudadano posea conocimientos para argumentar con razones y evidencia que su alternativa es la mejor opción para el bien de la comunidad, y de esta forma sea aceptada por la mayoría de los participantes.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
2. Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *La Hechura de las Políticas*. Ciudad de México, México. Miguel Ángel Porrúa.
3. Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno* (Segunda Reimpresión ed.). Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
4. Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. Ciudad de México, México. Fondo de Cultura Económica.
5. Aguilar, L. F. (2007). *El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*. CLAD. Santo Domingo. CLAD.
6. Alianza para el Gobierno Abierto. (2016). *Plan de Acción 2016 - 2018*. Alianza para el Gobierno Abierto, Ciudad de México.
7. Anderson, P. (2003). Capítulo I. Neoliberalismo : un balance provisorio. En E. Sader, & P. Gentili, *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (págs. 11 - 18). Argentina, Argentina: CLACSO.
8. Anderson, P. (2012). Historia y Lecciones del Neoliberalismo. *Deslinde*, 8.
9. Ávila Villegas, Eruviel. (2011). *Plan de Desarrollo 2011 - 2017*. Gobierno del Estado de México. Toluca: Edición del COPLADEM.
10. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. (2007). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez* (2015 ed.). (seduvi@edomex.gob.mx, Ed.) Naucalpan, México, México: Gaceta de Gobierno del Estado de México.
11. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. (2016). *Convocatoria para la Participación Ciudadana en la Consulta del Plan de Desarrollo Municipal 2016 - 2018*. H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, COPLADEMUN. Naucalpan: Gaceta Municipal.
12. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. (2016). *Reglamento de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, Administración 2016 - 2018*. Presidencia Municipal. Naucalpan: Gaceta de Gobierno.
13. Aziz Nassif, A. (2007). El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México. *DESACATOS* (24), 13 - 54.
14. Banco de México. (2009). *Regímenes Bancarios en México a partir de 1954*. México: Banco de México.
15. Banco Mundial. (01 de enero de 2016). *Desempleo*. Recuperado el 29 de agosto de 2016, de Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org>
16. Banco Mundial. (7 de octubre de 2015). *Pobreza, Panorama General*. Recuperado el 7 de octubre de 2015, de Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org>
17. Bobbio, N. (2001). *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político* (Poítica y Derecho ed.). (J. F. Santillán, Trad.) Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
18. Bobbio, N. (2007). *Teoría General del Derecho* (Tercera ed.). (J. G. R, Trad.) Bogotá, Colombia: Temis.
19. Bobbio, N. (2010). *Liberalismo y Democracia* (Breviarios ed., Vol. 476). (J. F. Santillán, Trad.) Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

20. Bobbio, N. (2012). *El Futuro de la Democracia* (Política y Derecho ed.). (J. F. Santillán, Trad.) Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
21. Bobbio, N. (2012). *Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política* (Breviarios ed., Vol. 487). (J. F. Santillán, Trad.) Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
22. Bohman, J. (2016). La madurez de la democracia deliberativa. (M. C. Revista de Humanidades de la Universidad EAFIT, Ed.) *Co-herencia* , 13 (24), 105 - 143.
23. Boron, A. A. (2003). Capítulo III. Mercado, Estado y Democracia. En A. A. Boron, & C. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Ed.), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* (ISBN: 950-9231-88-6 ed.). Buenos Aires, Argentina: Colección Secretaría Ejecutiva.
24. Bovero, M. (2002). *Una Gramática de la Democracia, contra el gobierno de los peores*. (L. C. Vianello, Trad.) Madrid, España: Trotta.
25. Bovero, M. (2010). *¿Cuál Libertad? Diccionario mínimo contra los falsos liberales* . (A. A. Sciarreta, Trad.) Ciudad de México, México: Océano.
26. Cabrero Mendoza, E. (1995). *La nueva gestión municipal en México*. México, México: Porrúa - CIDE.
27. Cabrero Mendoza, E. (2007). *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México, México: Nostra.
28. Cabrero Mendoza, E. (2013). *Retos de la Competitividad Urbana* (Coyuntura y Ensayo ed.). Ciudad de México, México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
29. Cacho Carranza, Y. (21 de octubre de 2016). México, integrante del primer nodo latinoamericano de Observatorios Urbanos. *Ciencia y Desarrollo* , 1 - 4 .
30. Calderon Hinojosa, F. (09 de agosto de 2012). Decreto de Reforma y Adición de disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. *Diario Oficial de la Federación* .
31. Calderon Hinojosa, F. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 _ 2012*. México, México: Diario Oficial de la Federación.
32. Calva, J. L. (2000). *México Más allá del Neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*. Ciudad de México, México: Plaza y Janés.
33. Calva, J. L. (2012). *Crisis Económica Mundial y Futuro de la Globalización en Análisis Estratégico para el Desarrollo* (Vol. 1). Ciudad de México, México: Juan Pablos.
34. Calva, J. L. (2012). *La Agenda de la Democracia en México en Análisis Estratégico para el Desarrollo* (Vol. 15). Ciudad de México, México: Juan Pablos.
35. Camou, A. (2010). *El Discurso sobre la Crisis de Gobernabilidad de las Democracias Avanzadas: una revisión de la Comisión Trilateral (1975 - 2010)*. Ciudad de México, México.
36. Camou, A. *Gobernabilidad y Democracia*. Ciudad de México, México: Instituto Federal Electoral.
37. Carbonell, M. (06 de septiembre de 2012). La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades. (I. UNAM, Ed.) 4.
38. Cárdenas Gracia, J. (2017). *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

39. Castillo García, M. (1998). *La Administración Pública de México: Contexto de su Modernización*. Ciudad de México, México: UNAM - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
40. CEPAL. (02 de enero de 2000). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 22 de mayo de 2017, de CEPAL: www.cepal.org.
41. Cerdas, R. (2001). *Cultura Política y Democracia*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
42. Checa - Artasu, M. M. (2014). *Las "otras ciudades mexicanas" procesos de urbanización olvidados*. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
43. Cohen, J. (2007). Deliberación y Legitimidad. En M. C. Melero de la Torre, & F. Dialnet (Ed.), *Democracia, Deliberación y Diferencia* (págs. 127 - 146). Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid.
44. Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana de Estado de México. (2008). *Primera Declaratoria de Ampliación del Ámbito Territorial de Planeación y Estudio de la Zona Metropolitana*. Toluca: Gaceta de Gobierno Periodico Oficial del Estado de México.
45. Comisión Trilateral. (01 de enero de 2000). *Comisión Trilateral*. Recuperado el 24 de marzo de 2015, de Trilateral: <http://www.trilateral.org/>
46. CONAPO. (2012). *Catálogo Sistema Urbano Nacional*. México: SEDESOL-SEGOB
47. CONAVI. (22 de marzo de 2016). *Acciones y Programas*. Recuperado el 12 de julio de 2017, de Comisión Nacional de Vivienda: <https://www.gob.mx/conavi/acciones-y-programas/comision-nacional-de-vivienda>
48. CONEVAL. (23 de octubre de 2006). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el 15 de agosto de 2017, de Medición de la Pobreza; Calidad y Espacios en la vivienda: <http://www.coneval.org.mx>
49. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. (2016). *ONU - Hábitat III*. ONU. Quito: ONU.
50. Consejo Nacional de la Agenda 2030. (2017). *Pulso, Diario de San Luis*. Recuperado el 25 de abril de 2017, de Pulso: <http://pulsoslp.com.mx>
51. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). México: Diario Oficial de la Federación.
52. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (2017). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Legislatura del Estado de México, Secretaria de Asuntos Parlamentarios. Toluca: Gaceta del Estado de México.
53. COPLADEMUN. (2016). *Reglamento de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, Administración 2016 - 2018*. Presidencia Municipal, H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Naucalpan: Gaceta Municipal.
54. Cuadra, H. (2016). Reflexiones sobre el Derecho Económico. *Revista de la Facultad de Derecho* , 103 - 104, 159 - 185.

55. Curzio, L. (2007). La Seguridad Nacional en México. En L. Curzio, *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos* (págs. 1 - 15). México: UNAM.
56. Datos Abiertos. (20 de junio de 2015). *Datos*. Recuperado el 10 de junio de 2017, de Datosabiertos: <https://datos.gob.mx>
57. De la Madrid Hurtado, M. (1982). *Discurso de Toma de Posesión de la Presidencia de la República*. Presidencia de la República, <http://www.biblioteca.tv/artman2>. Ciudad de México: 500 años de México en documentos.
58. Del Alizabal, L. (2000). *El Triunfo de Vicente Fox en la Elección Presidencial visto por la prensa europea*. Recuperado el 17 de febrero de 2016, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: www.juridicas.unam.mx
59. Demant, A. (1978). Características del Eje Neovolcánico Transmexicano y sus problemas de interpretación. *Revista Mexicana de Ciencias Geológicas. UNAM* , 172 - 188.
60. Domínguez, H. (2013). Democracia Deliberativa en Jürgen Habermas . *Analecta Politica* , 4 (5), 301 - 326.
61. Dos Santos, T. (2007). *Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo*. Caracas, Venezuela: Monte Ávila.
62. Dos Santos, T. (2007). *Del Terror a la Esperanza. Auge y Decadencia del Neoliberalismo*. Caracas, Venezuela: Monte Ávila.
63. Dos Santos, T. (2007). Globalización, crecimiento económico e integración. En V. Gregorio, *Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización* (págs. 1-10). Buenos Aires, Argentina: Red de Bibliotecas CLACSO.
64. Dos Santos, T. (2007). Globalización, crecimiento económico e integración. En V. Gregorio, *Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización* (págs. 1-10). Buenos Aires, Argentina: Red de Bibliotecas CLACSO.
65. Drucker, P. F. (1991). *Las nuevas realidades en el Estado y la política, en la economía y los negocios, en la sociedad y en la imagen del mundo*. (P. Herranz, & J. Campos, Trads.) Barcelona, España: EDHASA.
66. Dussel Peters, E. (2000). *La Inversión Extranjera en México* (Serie Desarrollo Productivo ed., Vol. 80). Santiago, Chile: CEPAL - ONU.
67. ENOE. (12 de Enero de 2017). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Recuperado el 24 de Junio de 2017, de INEGI: <http://www.beta.inegi.org.mx/>
68. Escalante Semerena, R. (05 de diciembre de 2014). Compromisos de Campaña Cumplidos. *El Financiero* .
69. Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México. (2013). Presidencia de la República. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación .
70. Ezcurra, A. M. (1998). *El Neoliberalismo frente a la pobreza mundial*. Quito, Ecuador: ABYA - YALA.
71. FAO. (28 de agosto de 2016). *Mapa del Hambre 2015*. Recuperado el 28 de agosto de 2016, de FAO: <http://www.fao.org>
72. Foro de Desarrollo Sostenible. (26 - 28 de abril de 2017). *CEPAL*. Recuperado el 17 de mayo de 2017, de CEPAL: www.foroalc2030.cepal.org

73. Friedman, M. (11 de diciembre de 2005). Educación: La Promesa de los Cupones. *Agencia Interamericana de Prensa Económica* , pág. 1.
74. Friedman, M. (11 de julio de 2001). El Gobierno y la Medicina. *Agencia Interamericana de Prensa Económica* , pág. 1.
75. Friedman, M. (15 de junio de 2005). Libertad de Escoger. *Agencia Interamericana de Prensa Económica* , pág. 1.
76. Friedman, M. (2002). *Capitalism and Freedom*. Chicago, USA: The University of Chicago.
77. Friedman, M. (21 de octubre de 1998). Mercados al Rescate. *Agencia Interamericana de Prensa Económica*.
78. Friedman, M. (22 de enero de 2003). Lo que los Americanos Quieren. *Agencia Interamericana de Prensa Económica* , pág. 1.
79. Friedman, M., & Friedman, R. D. (1983). *Libertad de Elegir* (Colección Biblioteca de Economía ed.). Madrid, España: Ediciones Orbis.
80. García y Moisés, E. *El Concepto del Neoliberalismo, tan mencionado pero poco comprendido*. Ciudad de México, México: S/E.
81. García, N. (23 de Julio de 2017). Inician construcción de departamentos en área protegida de Naucalpan. *La Silla Rota* .
82. García, N. (29 de Noviembre de 2017). Logran departamentos en Área Natural Proteida. *La Silla Rota* .
83. García, N. (9 de Noviembre de 2017). En Lomas Hipódromo, Naucalpan van vecinos con todo contra asilo. *La Silla Rota* .
84. George, S. (1999). Breve Historia del Neoliberalismo: veinte años de economía de elite y las oportunidades emergentes para un cambio estructural. En RCCI (Ed.), *Soberanía Económica en un Mundo Globalizado* (pág. 20). Bangkok: www.milleniun-round.org.
85. Gobierno de las Islas Baleares. (15 de enero de 2017). *Participación Ciudadana*. (D. G. Democrática, Productor) Recuperado el 24 de junio de 2017, de Caib: <http://www.participacionciudadana.caib.es>
86. Gobierno del Estado de México. (16 de Agosto de 1994). Decreto de Área Natural Protegida Sujeta a Conservación Ambiental. *Gaceta del Estado de México* .
87. Gobierno del Estado de México. (2014). *Programa de Productividad del Estado de México* (Vol. CXCVIII). Toluca, México, México: Gaceta del Gobierno del Estado de México.
88. Gobierno del Estado de México. (30 de marzo de 1957). Decreto 137 del Poder Legislativo . *Gaceta del Gobierno del Estado de México* .
89. Gobierno del Estado de México. (5 de Julio de 1947). Expropiación del Ejido San Esteban Huitzilacasco. *Gaceta del Gobierno del Estado de México* .
90. Golden, T. (20 de marzo de 1995). La Profundidad de la crisis mexicana, causada por la insólita desinformación que Zedillo confesó al New York Times. *Proceso* , 1- 7.
91. Gómez Díaz de León, C. (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su implementación. *International Journal of Good Conscience* , 8 (1), 177 - 194.

92. González Casanova, P. (2003). Prólogo, La Trama del Neoliberalismo: Una Introducción. En E. G. Sadar, *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y Exclusión Social* (págs. 1 -18). Argentina: CLACSO.
93. Habermas, J. (1994). Tres Modelos de Democracia, sobre el concepto de una política deliberativa. *Departamento de Filosofía Universidad de València. 43*, págs. 1 - 8. València: Ediciones Episteme.
94. Habermas, J., & Rawls, J. (2000). *Debate sobre el Liberalismo Político*. (G. V. Roca, Trad.) Barcelona, España: Paidós Ibérica - Universidad Autónoma de Barcelona.
95. Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid, España: Ediciones Akal.
96. Hayek, F. A. (2008). *Camino de Servidumbre*. Madrid, España: Unión Editorial.
97. Hayek, F. A. *Legislación y Libertad*.
98. Hernández Quiñones, A. (2006). Modelos de Democracia Liberal Representativa: limitaciones y promesas incumplidas. *Co - Herencia* , 37 - 75.
99. IFAI. (22 de septiembre de 2011). *Alianza para el Gobierno Abierto*. Recuperado el 10 de junio de 2017, de IFAI: <http://www.aga.ifai.mx>
100. IMSS. (2017). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2017 - 2018 sobre la situación financiera y los ingresos del Instituto*. Instituto Mexicano del Seguro Social. México: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informe-2017-2018>.
101. INE. (02 de enero de 2000). *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, Reino Unido*. Recuperado el 10 de julio de 2016, de Instituto Nacional Electoral: <http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/reino>. 10 julio 2016
102. INEGI. (01 de enero de 2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado el 02 de agosto de 2015, de Sitio Web de INEGI: <http://www.inegi.org.mx/>
103. INEGI. (01 de enero de 2018). Marco Geoestadístico Nacional. *Mapas* . Aguascalientes, México: INEGI.
104. INEGI. (01 de marzo de 2015). *Cuéntame*. Recuperado el 12 de agosto de 2017, de Sitio web de INEGI: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/hogares.asp>
105. INEGI. (15 de agosto de 2018). *INEGI*. Recuperado el 5 de septiembre de 2018, de Población Económicamente Activa: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=603&c=25620>
106. INEGI. (2001). *Indicadores Sociodemográficos de México 1930 - 2000*. Aguascalientes, México: INEGI.
107. INEGI. (2018). *Encuesta de Origen Destino en Hogares de la ZMVM*. Comunicado de Prensa, INEGI, Aguascalientes.
108. INEGI. (2018). *Indicadores de Ocupación y Empleo* (Boletín de Prensa Núm. 141/ ed.). Aguascalientes, Aguascalientes, México: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2018/iooe/iooe2018_03.pdf.
109. INEGI. (26 de junio de 2013). *Censos y Conteos de Población y Vivienda*. Recuperado el 28 de junio de 2017, de Sitio Web de INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos>

110. INEGI. (28 de Octubre de 2017). *INEGI*. Recuperado el 22 de enero de 2018, de Vehículos de Motor Registrados: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general>
111. Instituto Electoral del Estado de México. (31 de Agosto de 2017). *IEEM Lista Nominal*. (I. E. México, Productor) Recuperado el 15 de diciembre de 2017, de IEMM: http://www.ieem.org.mx/numeralia/lista_nominal.html
112. Islas, L. (13 de Septiembre de 2017). Aprueba Naucalpan Proyectos Polémicos. *Reforma*
113. Jaraquemada Roblero, J. A. (2003). El Concepto de Democracia en el Neoliberalismo Buchanan, Hayek y Popper. (I. d. Pública, Ed.) *Revista de Ciencia Política* (3), 25.
114. Jimenez González, C. G. (2003). Las Teorías de la Cooperación Internacional en las Relaciones Internacionales. *Polis*, 02 (03), 115 - 147.
115. Jiménez Jacinto, R. (14 de Septiembre de 2017). Avala Cabildo de Naucalpan edificar un fraccionamiento. *El Universal*.
116. Jiménez Jacinto, R. (28 de Febrero de 2016). Investigan Construcciones y Licencias en Naucalpan. *El Universal*.
117. Jiménez. (1992). En *El Neoliberalismo Realmente*.
118. Kaufmann, D. (2005). Myths and Realities of Governance and Corruption. En T. W. Bank, *Quarterly Finance and Development* (págs. 81 - 98). Washington: Word Bank.
119. Kuczynski, P. P. (2003). Explicando el Contexto. En P. P. Kuczynski, & J. Williamson, *Después del Consenso de Washington. Relanzando el Crecimiento y las Reformas en América Latina* (págs. 45 - 58). Lima, Perú: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).
120. Kuczynski, P. P., & Williamson, J. (2003). *Después del Consenso de Washington. Relanzando el Crecimiento y las Reformas en América Latina*. Lima, Perú: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).
121. La Jornada. (31 de diciembre de 1994). Fuga de Capitales. *La Jornada*, pág. 1 y 33.
122. Leff, E. (2010). Globalización, Ambiente y Sustentabilidad. En *Saber Ambiental* (Sexta ed.). Ciudad de México, México: Siglo XXI.
123. Ley de Participación Ciudadana del DF. (2004). Asamblea de Representantes de la Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México. Ciudad de México: Gaceta Oficial del Distrito Federal.
124. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. (2017). Legistarura del Estado de México, Secretaría de Asuntos Parlamentarios. Toluca: Gaceta del Estado de México.
125. Ley de Planeación. (2016). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México: Diario Oficial de la Federación.
126. Ley Federal de Consulta Popular. (2014). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México: Diario Oficial de la Federación.
127. López Mora, R. (2014). Una Ciudad dentro de la Gran Ciudad. Naucalpan de Juárez (1957 - 1980). En M. M. Checa-Artasu, & R. Hernández Franyuti, *Las otras ciudades mexicanas: procesos de urbanización olvidados* (págs. 95 - 134). México, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

128. Marini, R. M. (1978). *Dialéctica de la Dependencia*. Ciudad de México: Era.
129. Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las política neoliberales en América Latina. *Política y Cultura* (37), 35 - 64.
130. Martínez Vilchis, J. (2005). Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México. *Convergencia* , 12 (39), 13 - 49.
131. Matías Pereyra, J. (2001). *Políticas de Austeridad y Gobernabilidad: el caso de la aplicación* . (U. C. Madrid, Ed.) Madrid.
132. Monsiváis Carrillo, A. (2006). Democracia Deliberativa y Teoría Democrática: una revisión del valor de la deliberación pública. (U. -I. Sociales, Ed.) *Revista Mexicana de Sociología* , 68 (2), 291 -330.
133. Montemayor, R. (1983). El Sistema Nacional de Planeación Democrática. *Revista de Administración Pública* (55 - 56), 21 - 33.
134. Nafarrete Torres, J. (2009). *Niklas Luhmann. La Política como Sistema*. Ciudad de México, México: Universidad Iberoamericana.
135. Nájera López, M. d., & de Jesús Gutierrez, R. (2013). Evolución del tipo de cambio peso mexicano/dólar estadounidense y el uso de derivados financieros. *Análisis Económico* , XXVIII (67), 153 - 170.
136. Naucalpan de Juárez. (15 de Septiembre de 2016). *Naucalpan Ciudad con Vida 2016 - 2018*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2017, de Naucalpan Gobierno Digital: <https://www.naucalpan.gob.mx/gobierno-digital/>
137. Norel, P., & Saint-Alary, E. (1998). La Deuda del Tercer Mundo. *Trabajo, Sociedad y Capital* , 21 (2), 74 - 97.
138. Observatorio Urbano Global. (02 de enero de 2003). *ONU - Hábitat*. Recuperado el 03 de marzo de 17, de Por Un Mejor Futuro Urbano: <https://es.unhabitat.org/>
139. OCDE. (02 de enero de 2000). *Mejores Políticas para una Vida Mejor*. Recuperado el 2017 de marzo de 20, de OCDE: www.ocde.org
140. OCDE. (02 de enero de 2000). *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*. Recuperado el 24 de mayo de 2017, de OCDE: <http://www.exteriores.gob.es/>
141. ODI. (22 de enero de 2015). *El Valor de los Datos Abiertos*. Recuperado el 12 de junio de 2017, de Open Data Institute: <https://theodi.org/the-value-of-open-data>
142. OHCHR. (01 de enero de 2000). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado el 21 de Junio de 2017, de ¿Qué son los Derechos Humanos?: <http://www.ohchr.org/>
143. Olvera Higuera, E. A. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, 2016 - 2018*. Naucalpan de Juárez, México, México: Gaceta Municipal.
144. Olvera Higuera, E. A. (2016). *Proyecto Estratégico del Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez 2016 - 2018*. (D. d. Planeación, Ed.) Naucalpan de Juárez, México, México: Gaceta de Gobierno Municipal.
145. Olvera Higuera, E. A. (2016). *Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez* (Publicado el 24 e febrero de 2016 ed., Vol. 1). Naucalpan de Juárez, México, México: Gaceta Municipal.
146. Olvera Higuera, E. A. (2017). *Bando Municipal 2016 - 2018*. Naucalpan de Juárez, México, México: Gaceta .

147. Olvera Higuera, E. A. (2017). *Bando Municipal 2017*. Municipio de Naucalpan de Juárez, Presidencia Municipal. Naucalpan: Gaceta de Gobierno.
148. ONU - HABITAT. (02 de enero de 2000). *ONU HABITAT Por un mejor futuro urbano*. Recuperado el 20 de marzo de 2017, de ONU: <https://es.unhabitat.org/>
149. Organización de los Estados Americanos. (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Organización de los Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia. Washington: OEA.
150. Ornelas Delgado, J. (2001). *El Neoliberalismo Realmene Existente*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
151. Osborne, D. y. (1994). *Un Nuevo Modelo de Gobierno, Como transforma el espíritu empresarial al sector público*. (A. I. Stellino, Trad.) Ciudad de México, México: Gernika.
152. Parsons, W. (2010). *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico: FLACSO .
153. Partido Laborista en Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, R. U. (01 de enero de 2000). *Instituna Nacional Electoral*. Recuperado el 10 de julio de 2016, de INE: www.ine.mx/documentos/DECEYEC/reino.
154. Patiño Reyes, A. (04 de Julio de 2016). La Fundamentación Jurídica del Neoliberalismo en la Obra de Friededrich August Von Hayek. León, Guanajuato, México.
155. Peña Nieto, E. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018*. México, México, México: Diario Oficial de la Federación.
156. Plan de Acción 2016 - 2018. (2016). *Poder Ejecutivo*. Ciudad de México: Talleres Gráficos de la Nación .
157. Poder Ejecutivo del Estado de México. (1993). *Plan de Centro de Población Estratégico de Naucalpan de Juárez* (10 junio 1993 ed., Vol. CLV). (G. d. México, Ed.) Toluca de Lerdo, México, México: Gaceta del Gobierno del Estado de México.
158. Proceso. (13 de Junio de 2017). *Elecciones Estado de México 2017*. Recuperado el 16 de agosto de 2017, de Proceso.com: <http://www.proceso.com.mx/490821/en-edomex-fueron-recurrentes-las-practicas-compra-coaccion-del-voto-consejero-del-ieem>
159. Proceso. (13 de Junio de 2017). *Elecciones Estado de México 2017*. Recuperado el 16 de agosto de 2017, de Proceso.com: <http://www.proceso.com.mx/490821/>
160. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (12 de febrero de 2000). *Informe de Desarrollo Humano*. Recuperado el 24 de agosto de 2017, de PNUD: <http://www.desarrollohumano.org>
161. PUEC - UNAM. (19 de abril de 2013). *Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad*. Recuperado el 08 de julio de 2017, de Foro Especial de Consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018: <http://www.puec.unam.mx/>
162. Rangel Couto, H. (2016). El Derecho Económico y el Cambio Social. *Revista de la Facultad de Derecho*, 103 - 104.
163. Rawls, J. (2006). *Teoría de la Justicia* (Sexta reimpresión ed.). (M. D. González, Trad.) Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

164. Rawls, J. (2012). *La Justicia como Equidad, una reformulación*. Madrid, España: Paidós Ibérica.
165. Redacción. (9 de Noviembre de 2017). Vecinos de Naucalpan se oponen a la construcción de un Asilo de Ancianos. *La Prensa* .
166. Región VIII Naucalpan. (2012). *Programa Regional del Estado de México*. Gobierno del Estado de México. Toluca: COPLADEM.
167. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. (2001). *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*. Gobierno del Estado de México. Toluca de Lerdo: Gaceta del Gobierno.
168. Rial, J. (1988). Gobernabilidad, Partidos y Reforma Política en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología* , 50 (2).
169. Salinas de Gortari, C. (01 de Abril de 1990). Reformando al Estado. *NEXOS* , 1-15.
170. Salinas de Gortari, C. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*. Ciudad de México, México: Diario Oficial de la Federación.
171. Samour, H. *Aspectos Ideológicos del Paradigma Neoliberal*.
172. Sánchez Vicente, G. B. (1989). *Glosario de Términos Sobre Medio Ambiente* (Serie Educación Ambiental América Latina y el Caribe ed.). Santiago, Chile: UNESCO-OREALC.
173. Sancho, C. (2003). Un modelo diferente de democracia: La Democracia Deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Hanerms . *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (122), 201 - 232.
174. Sartori, G. (2011). Democracia. En I. d. Italiana, *Enciclopedia de las Ciencias Sociales* (págs. 117 - 153). Roma, Italia: Instituto de la Enciclopedia Italiana.
175. Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano. (01 de enero de 2015). *Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Recuperado el 18 de febrero de 2016, de Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano: http://sedur.edomex.gob.mx/comision_estatal_desarrollo_urbano_vivienda
176. Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano. (01 de enero de 2015). *Planes de Desarrollo Urbano*. Recuperado el 18 de junio de 2017, de Secretaria de Desarrollo Urbano y Metropolitano: http://sedur.edomex.gob.mx/plan_estatal_de_desarrollo_urbano
177. Secretaría de Gobernación. (31 de Mayo de 1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988*. Recuperado el 24 de Junio de 2018, de Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983
178. SEDATU, CONAPO, INEGI. (2018). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015* (ISBN 978 - 607 - 427 - 164 - 5 ed.). Ciudad de México: Consejo Nacional de Población.
179. SEDATU. (2013). *Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013 - 2018*. Ciudad de México, México: Sedatu-Conavi.
180. Segovia, J. F. (2008). *Habermas y la Democracia Deliberativa*. Madrid, España: Marcial Pons.
181. Serna de la Garza, J. M. *El Concepto de Gobernanza*. Ciudad de México, México: Biblioteca Jurídica del IJ - UNAM.

182. Serra Rojas, A. (2010). *Derecho Económico* (11 ed.). Ciudad de México, México: Porrúa.
183. Serrano Rodríguez, A. (2016). La Participación Ciudadana en México. *Estudios Políticos* (39), 93 - 116.
184. SIPSE. (30 de enero de 2015). Tren Transpeninsular Yucatán - Quintana Roo. *Milenio*.
185. Tello, C. (julio a septiembre de 2010). Notas sobre el Desarrollo Estabilizador. *Economía Informa*, 68.
186. Touraine, A. (02 de enero de 2000). *El Final de una Época en México*. Recuperado el 02 de marzo de 2017, de Apuntes Electorales Revista del Instituto Electoral del Estado de México: <http://www.aelectorales.ieem.org.mx/>
187. Ultra Noticias. (30 de noviembre de 2017). *Aprueban presupuesto 2018 del Estado de México*. Recuperado el 01 de diciembre de 2017, de Ultranoticias: <https://www.google.com.mx/search?ei=->
188. Vergara Estévez, J. (2005). La Concepción de la Democracia Deliberativa de Habermas. *Quórum Académico*, 2 (2), 72 - 88.
189. Villegas, A. (06 de junio de 2017). *Desempeño de las Encuestas Electorales en el Estado de México*. Recuperado el 12 de agosto de 2017, de SDP Noticias: <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2017/06/06/desempeno-de-las-encuestas-electorales-en-el-estado-de-mexico>
190. Witker Velázquez, J. A. (2008). *Introducción al Derecho Económico* (Séptima ed.). Ciudad de México, México: McGraw-Hill.
191. Witker Velázquez, J. A. (2015). El Derecho Económico y los Derechos Sociales en la Gobernanza Actual. En M. Carbonell Sánchez, & O. Cruz Barney, *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*. (Vol. I, págs. 511 - 522). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
192. Witker Velázquez, J. A. (2016). Globalización, Derecho Económico y Gobernanza. En J. M. Serna de la Garza, *Gobernanza Global y Cambio Estructural del Sistema Jurídico Mexicano* (Serie Versiones del Autor ed., Vol. 5, págs. 381 - 390). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
193. Witker Velázquez, J. A., & Bárbara, A. D. (14 de mayo de 2015). Las medidas relativas a la normalización en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su relación con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. México, D.F., México: Instituto de Ciencias Jurídicas UNAM. Obtenido de Biblioteca de .
194. Ziccardi, A. (2008). Pobreza y Exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En A. C. Zicardi, *Procesos de Urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* (págs. 9 - 33). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre - CLACSO Crop.
195. Ziccardi, A. (s.f.). Diseño e Instrumentos de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.
196. Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19 (38), 38 - 64.