



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"

1  
3

" UN NUEVO ENFOQUE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
HACIA UN DESARROLLO HUMANO SOSTENIDO Y  
SUSTENTABLE. Un Estudio de Caso: el Municipio de  
Ixtacamaxtitlan, Puebla."

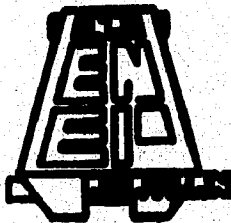
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

P R E S E N T A :

JOSÉ ZEFERINO AGUILAR VÁZQUEZ

ASESOR: MTRA. ARACELI ~~PARA TITULO~~



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

NAUCALPAN, EDO. MÉXICO,





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

	Página
INTRODUCCION	i-v
<b>CAPITULO I.- NUEVA VISION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: HACIA UN DESARROLLO HUMANO</b>	
1.1. El Concepto de Desarrollo Humano.....	2
1.1.1. El Desarrollo y la Calidad de Vida.....	4
1.1.2. Los límites del Desarrollo y Crecimiento.....	8
1.2. Recuperación de los Espacios Públicos: hacia una Sociedad de Ciudadanos.....	11
1.2.1. La participación Ciudadana en el Gobierno Local.....	15
1.3. Desarrollo Sustentable, Pobreza y Medio Ambiente: Desde la Perspectiva Regional.....	19
1.3.1. Acuerdos que la Sociedad Deberá Asumir.....	23
1.3.2. Criterios y Principios sobre el Desarrollo Sustentable.....	25
1.4. La Administración Pública: el Nuevo Esquema que habrá de funcionar, el Gobierno Municipal.....	26
1.4.1. El Gobierno Local: una Administración más Eficiente y menos Costosa.....	34
1.4.2. La Importancia de Reinventar la Administración Municipal.....	36
1.5. Aspectos Jurídicos del Municipio en un Estado de derecho.....	42
1.5.1. Principios Básicos que rigen el Municipio en un Estado de Derecho.....	43
1.5.2. Aspectos Generales y Constitucionales sobre el Municipio Mexicano.....	46

**CAPITULO II.- EL DESARROLLO SUSTENTABLE ESTUDIO DE CASO,  
EL MUNICIPIO DE IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA**

2.1. Puebla en el centro de la Tradición Municipal: Una Breve Contextualización.....	51
2.1.1. El Estado de Puebla y sus Regiones.....	56
2.1.2. Los contrastes de la Política de Desarrollo Sustentable en los Municipios de la Región.....	59
2.2. La problemática Municipal y la Cleptomanía en el Gobierno de Ixtacamaxtitlán, Puebla.....	62
2.2.1. La Administración Pública Municipal de Ixtacamaxtitlán, Puebla.....	68
2.2.2. Características del Municipio: Histórico-Culturales, Medio Físicos y Geográficos, y Socio-Demográficos.....	70
2.3. La Administración Municipal desde Dentro.....	78
2.3.1. Finanzas Públicas Municipales de Ixtacamaxtitlán, Puebla....	80

**CAPITULO III.- ALTERNATIVAS DE DESARROLLO SOSTENIDO Y DURADERO EN EL MUNICIPIO DE IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA.**

3.1. Formulación de la Problemática: en una sociedad cambiante.....	85
3.2. La necesidad de rediseñar el municipio: hacia un desarrollo duradero.....	87
3.2.1. Los servicios públicos en el municipio: el lado más aparente.	88
• Agua	
• Agricultura	
• Comunicaciones y Transportes	
• Educación	
• Salud	
3.3. Algunas consideraciones finales.....	128

CONCLUSIONES.....	132
ANEXOS.....	137
BIBLIOGRAFIA.....	142

## PROLOGO

*Existe alivio en el cambio, aun cuando sea de  
mal a peor; cuando viajaba en diligencia  
descubrí que se descansa al cambiar de  
postura... para ser mallugado en otro lado.*

*Washington Irving.*

Sólo cuando los encargados de tomar las decisiones cuenten con buenas previsiones de los sucesos futuros cada vez más exactas gracias a las sucesivas aproximaciones, mejorarán senciblemente nuestras posibilidades de orientar el cambio. Pues las previsiones razonablemente exactas sobre el futuro son condición previa para comprender las posibles consecuencias de nuestras acciones. Y sin ésta comprensión la orientación de cambio es posible.

Hoy creo haber hecho lo correcto y culminar una importante etapa en mi vida. Pero no puedo dar por consolidado este trabajo sin que venga a mi mente múltiples situaciones, y personas especiales. Es así que no puedo olvidar a aquellos, quienes de alguna manera u otra forma intervinieron, para que hoy pudiera ser lo que soy y culminarse lo que en algún momento fue un proyecto.

No se puede olvidar a quienes siempre tienden una mano, ni tampoco a quien brinda su apoyo incondicional e incita a ser mejores cada día. Por ello que al mencionar algunas de estas personas, dejo constancia de mi profundo agradecimiento por estar siempre conmigo.

Doy gracias a Dios y a la vida por las oportunidades que me han otorgado, por haber hallado el camino correcto y elegir la profesión adecuada. La importancia de formarse metas en la vida, el respeto y el don de generar el trabajo para lograr las llaves del éxito.

Dedico este trabajo y como uno de mis logros a mis padres Nicolas Aguilar Flores y Silvestra Vázquez Guzmán quienes me han dado todo su amor y por estar siempre conmigo apoyandome siempre. Porque me han enseñado a elegir parte del buen camino de la vida. Espero poder agradecer todos aquellos esfuerzos y sacrificios. Gracias por su certero ejemplo y dedicación para conmigo.

Dedico este trabajo a la memoria de mi hermana Juana Martha que en paz descance; a mis hermanos Ignacio, Dionicio, Ma. Isabel, Felipa y a mi cuñada Silvia Adriana con quienes he compartido buenos y malos momentos, grandes y pequeñas cosas que a lo largo de nuestras vidas sigan por el camino correcto; quienes me dieron el impulso inicial y probablemente el final; mis mejores amigos y consejeros. Gracias

Es difícil de mencionar a todos mis tíos y primos con quienes he compartido grandes momentos; al Ing. Fausto, Carlos, Pablo, Pedro, Angel, Felipe, Anita, a los "Juanes" a quienes dedico mi trabajo. Gracias por todo.

A Maricela Ibarra Acosta fuente inagotable de inspiración, motivación y apoyo incondicional porque emites presente y futuro es siempre reflejo de esfuerzo que haces día a día. Gracias por todo.

Agradezco infinitamente a la Mtra. Araceli Parra Toledo. Maestra por vocación y persona incondicional, cuyo ejemplo obliga a ser siempre mejor; sólo con la ayuda pudo ser posible la realización del presente trabajo. Por que en éste trabajo esta plasmado parte crucial de mi desarrollo personal. Por su confianza y su interés porque yo desarrollará mis ideas, mi esfuerzo, entusiasmo, experiencia y mis deseos por presentar un trabajo lo mejor posible. Gracias por todo.

Agradezco a la Coordinación de Investigación y Documentación(CID) del INAP, y en particular al Lic. Francisco Díaz de León y al Mtro. Alfredo Vargas Aguilar por su gran apoyo y consejos son siempre un valioso tesoro para seguir con ese profesionalismo para quienes los conocemos. Compañeros de servicio social Miguel y Ulises quienes me han brindado su desinteresado apoyo.

No puedo dejar de lado a mis compañeros de generación de la Universidad, con quienes tuve la oportunidad de compartir ideas y expresiones. Al Mtro. Martin De Jesus, maestro por vocación y personal incondicional; con su ayuda se llevo a mejor fin. Pero de manera especial me es grato recordar a mis amigos y amigas: Andrea Alfano, Miguel Angel, Gerardo, Alberto, Filiberto, y a todo el "Escuadron", por seguir compartiendo su amistad.

Agradezco a la UNAM y a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP-Acatlán) por la oportunidad que me concedio en mi realización personal y académica.

Este trabajo no seria tan completo ni seria tan actualizado sin la valiosa ayuda de los profesores: Lic. Carlos Castaño Asmistia, Lic. Araceli Parra Toledo, Lic. Santos Gutierrez Garcia, Lic. Martin De Jesus Díaz Vázquez, y Lic. José Albino Hernández Escobedo, todos expertos en su ramo; quienes se dieron a la tarea de ser el jurado calificador del trabajo y cuyos comentarios son útiles para la mejora del mismo. Para ellos, mi más profundo agradecimiento.

Mi profunda gratitud va a tantas y tantas personas que me han extendido su confianza y respaldo, en especial a "Queen" mi respeto y mi cariño más sincero. Gracias por todo.



A quienes lean este modesto trabajo, deseo transmitirles que la fe es sumamente importante para alcanzar lo que uno se propone, pues con ella lograremos tener pensamientos positivos y aprovechar mejor nuestras energías. A todos ustedes reitero mi más profundo agradecimiento por estar a mi lado en los buenos y malos momentos. A ese agradecimiento, intentar concluir el presente trabajo producto de múltiples esfuerzos y personas como ustedes. Muchas gracias.

Aguitar Vázquez José Zeferino.  
Junio, de 1996



## INTRODUCCION

La idea de estudiar el desarrollo municipal en Ixtacamaxtitlán, Puebla. Nació entre otras razones por que a lo largo del tiempo he podido constatar que el respeto colectivo por el medio ambiente parece ir en decadencia.

La cultura por la naturaleza es cada día más escasa en este municipio que, entre otras cosas, provoca grandes daños: en el deterioro de los recursos naturales y sociales. Y paradójicamente algunas creencias se invierten, se habla de desarrollo, modernización, crecimiento como sinónimos de alta tecnología y de un sofisticado estilo de vida, cuando las condiciones del municipio son las mismas desde hace muchos años, es decir, de siempre; donde ciertamente ha habido cambios de forma pero no de fondo. Pero parece que esta depende de las condiciones naturales y del medio ambiente y sobre todo, de un desarrollo sostenido y duradero. Ante la falta de un desarrollo más equitativo, digno, y justo, en otras palabras, un desarrollo más humano.

Dentro del desarrollo municipal, el recurso motor, como recurso vital: el agua, es decir, la vida no es posible sin la existencia de éste recurso. Por otra la infraestructura en, salud, educación, electricidad, comunicaciones y transportes; y las actividades productivas: agrícola, pecuaria y los recursos naturales, son elementos que se tienen que revalorar para lograr un desarrollo sustentable en el municipio.

A simple vista, dichas premisas parecen muy evidentes. Sin embargo, su complejidad consiste en poder plantearnos un desarrollo centrado en las personas, en la gente, donde cada acción que se quiera realizar entorno a este bien tiene que intervenir el hombre para llevar a cabo. Donde pueda vivir el hombre en armonía con la naturaleza, y al mismo tiempo, lograr mejorar las opciones de vida a sus habitantes.

Ahora bien, de esta idea se desprenden algunas suposiciones generales: Ixtacamaxtitlán, es indiscutible que nuestro desarrollo nacional es desigual, esto puede corroborarse plenamente cuando se atenido la oportunidad de vivir en un lugar diferente al originario y puede realizarse una comparación de ese desarrollo sustentable, como es en éste caso el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla; en el cual se ocupa este trabajo.

Es importante mencionar que el citado municipio es el lugar dónde es originario y vecino actual el autor de éste trabajo, quien tuvo la fortuna de estudiar en la Ciudad de México y darse cuenta de las carencias y deficiencias que existen en este lugar.

A decir verdad, la Ciudad de México tiene serios problemas derivados de su enorme crecimiento; pero al mismo tiempo esta dotado de los mejores servicios e infraestructura urbana tales como servicios de salud, asistenciales, educativos y culturales, comunicaciones, y transportes públicos, recreativos y deportivos.

De igual forma, cuenta con las mejores oportunidades de empleo y con los sueldos y salarios más elevados, con mayores oportunidades de desarrollo humano y superación individual, lo que deriva de la existencia de una gran diversidad de opciones que puedan adoptarse a todas las cualidades, habilidades, y destrezas personales y para todas las posibilidades económicas de pago.

Además que se tiene la concentración de los organismos, dependencias e instituciones de la Administración Pública y de decisión política que de alguna manera, facilitan la solución de conflictos y problemas sociales; concentración producto del excesivo centralismo económico y político.

Además, de que existe un comportamiento generalizado entre los particulares originarios de la Ciudad de México, ésto es que en realidad muy pocas personas saben apreciar todo lo que tiene en materia de prestación de servicios e infraestructura y paradójicamente, donde se tiene mejor nivel de vida es donde se protesta, esto se explica por la estrecha vinculación entre el desarrollo económico, político, social, cultural y humano. Las comunicaciones, que incluye el consumo de noticias impresas, telefónicas, correos electrónicos, índice de educación, urbanización, distribución de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, en esta ciudad es donde se destinan grandes cantidades de dinero a obras tales como el ornato de parques y jardines, monumentos, etc., además de las calles en días festivos; mientras que en muchas comunidades rurales de nuestro país, no cuentan con los servicios públicos e infraestructura para las actividades de producción, más indispensables. Cuando se ha requerido mayor presupuesto en el municipio de Ixtacamaxtitlán, el cual se considera como un municipio en transición rural a urbano, de esta manera puede notarse la gran diferencia en la aplicación de los recursos, financieros que existe en el Estado.

Más aún, es que no se tenga plena conciencia de esta realidad; basta mencionar que cuando se iniciaba la recopilación de la información sobre el tema de tesis. Hay quienes llegaron a comentar, el para que realizar un estudio en el municipio, y proponer una opción viable a la administración pública municipal para un desarrollo duradero, si siempre ha sido lo mismo; otros, que ya es demasiado tarde; afirmaciones como estas se debe al desconocimiento generalizado que existe de los problemas municipales.

Es necesario hacer un llamado a todos los compañeros universitarios para que se concienticen de la realidad municipal y sus comunidades rurales; a fin de conocer esta realidad debido a su excesiva dependencia de las formas ciudadanas de desarrollo. Para ello, tenemos que revalorar los grandes esfuerzos en el municipio de Ixtacamaxtitlán, que se realizan para lograr su desarrollo de la mejor forma posible; y debe mantener firme el arraigo, al lugar donde se ha entendido este. El arraigo, como el echar raíces firmes en ese lugar que son recuerdos, sentimientos y pensamientos, se este o no presente ahí.

Es por eso que el presente trabajo busca construir a ese desarrollo humano, que se caracterice por la participación de todos los sectores productivos: campesinos, ejidatarios, pequeños propietarios, comuneros, comerciantes, iglesias, escuelas; dependencias, instituciones del gobierno y el municipio; puedan trabajar en procesos coordinando esfuerzos: hacia el mejoramiento de las condiciones de vida.

Es por eso, que es imprescindible e impostergable defender con posición y tesón el mejoramiento de las pequeñas comunidades locales y las colectividades del municipio, del que conservan y acrecentan los valores locales y regionales. Como un medio de enriquecer y afianzar los valores nacionales; es necesario el retorno al municipio.

Así, en este trabajo tiene como objetivo analizar el desarrollo sustentable de Ixtacamaxtitlán, bajo las perspectivas de los recursos naturales, económicos, políticos, sociales y culturales; centrado en un desarrollo más humano, en la gente. ¿Cómo resolver el problema? lo cual implica afectar intereses tanto económicos, políticos, y sociales, de eso trata esta tesis.

También la administración pública en el ámbito municipal; es tan amplia que requiere de diversas líneas de trabajo e investigación -y ante la falta de un panorama claro sobre el desarrollo municipal-, surge la inquietud por analizar un estudio al respecto en este ámbito de gobierno sobre el desarrollo municipal. En otras palabras, es analizar la nueva visión del desarrollo sostenido municipal y los nuevos esquemas de la administración pública en el municipio; el uso de nuevas tecnologías de gobierno, y las formas de participación y actuación en las relaciones entre gobierno y sociedad civil.

Sin embargo, es necesario destacar algunas implicaciones metodológicas que conlleva el objeto de estudio. Dicha metodología de análisis va de lo general a lo particular, empezando por una visión global para luego continuar con una visión particular y finalizar con el estudio de sus elementos internos. En este trabajo, la premisa fundamental es hacer un esfuerzo por explicar la realidad; desplazándose de un extremo ubicado en un ámbito reflexivo activo a otro intuitivo analítico.

Esta metodología utilizada en el análisis del desarrollo municipal, consta de tres fases:

a) Fase de delimitación, en el cual se formuló el problema, se determinó la estructura sujeta a análisis y se formuló la hipótesis general.

b) Fase de recopilación de información y análisis, en esta fase se manejaron diversas fuentes de investigación documentada como: fuentes bibliográficas y hemerográficas, así como diversas técnicas de investigación de campo, tales como la visita a las comunidades y la observación directa.

c) Fase de proposiciones del análisis en la administración pública municipal en Ixtacamaxitlán Puebla, estructurando bajo la readaptación del nuevo esquema de desarrollo humano existente.

El trabajo está integrado por un primer capítulo, en donde se proporciona un marco teórico, acerca del desarrollo humano, crecimiento, la participación en el gobierno municipal, los planteamientos de la administración pública a fin de que sea más eficiente y menos costosa, para lograr un desarrollo duradero. Así como los aspectos jurídicos que sustentan la vida y razón del municipio.

Posteriormente en el segundo capítulo, se presenta un diagnóstico de las características económicas, sociales y culturales propias del municipio de Ixtacamaxitlán, y de la región. A fin de explorar las variables económicas, políticas y socio-culturales y vislumbrar estas variables significativas del municipio: en la prestación, cobertura, calidad, y aprovechamiento de los recursos.

Y finalmente, en el tercer capítulo se analizan cada uno de los elementos que conforman la problemática municipal de Ixtacamaxitlán. Al mismo tiempo, en que se integran propuestas viables a la administración pública municipal: en adaptar una nueva cultura organizacional, donde tenga como cimientos los valores éticos, y el de una cultura organizativa bien establecida. Otra es la creación del Comité Municipal de Planeación y Administración, Hidráulica de Ixtacamaxitlán. Así como las principales características para el buen funcionamiento, fundamentos legales, y las acciones de coordinación sobre éste.

En este sentido, se plantean acciones en seis áreas esenciales como son: los servicios públicos (educación, salud, electrificación, comunicaciones y transportes) y por otra, en las actividades productivas: agrícola, pecuario, recursos naturales, industria, comercio, etc. y en donde se pone con premisa en primer plano, en éste proceso de desarrollo humano, al hombre.

Para finalizar éste trabajo, se plantean las conclusiones del mismo pero adicionando ciertos aspectos que deberán ser tomados en cuenta por la administración pública municipal para lograr un desarrollo más equitativo, digno y duradero en el municipio.

El haber escogido a este municipio, como un caso para el análisis del desarrollo municipal. Obedece principales a las facilidades en la recopilación de la información, misma que fue proporcionada por personal de la administración ( 1993-1996 ).

En la realización de este trabajo, debo advertir que el carácter descriptivo del texto acota sensiblemente sus alcances; una mayor profundización exige una adecuada contextualización, estudiando detalladamente un número más amplio de aspectos de la realidad municipal. Los juicios emanados del estudio deben, por tanto, inscribirse en un panorama analítico mucho más amplio. Naturalmente no se busca hacer juicios valorativos sobre la administración, sino más bien, encontrar elementos relevantes útiles para la administración pública municipal, o bien que sirva como un hito en la investigación sobre el estudio de Ixtacamaxtillán.

La razón fundamental de haber escogido al municipio para referirme sobre el desarrollo humano sostenido y sustentable, así como la administración pública municipal, es porque considero que la unidad de análisis no debe ser el Estado-Nación, sino un estudio de universos más pequeños, para confrontar las características particulares de las muestras con las categorías teorías y metodológicas del proceso de investigación seleccionado.

En este trabajo, se pretende establecer una estrecha conexión que existe entre la teoría y la práctica; ya que la teoría no es otra cosa que la racionalización de la observación con la experiencia en la formulación de los principios de validez general. El trabajo metodológico está orientado en encontrar la verdad y destacarla, más no para defender o atacar determinadas estructuras políticas, sociales, económicas y administrativas del Municipio.

Las fallas y errores presentados los asumo, pero considero como el principal acierto en este trabajo, el permitirme conocer más claramente la administración municipal, tanto de quienes la analizan y estudian; como de aquellos que tienen el compromiso de cumplir la función de gobierno y gestión en este espacio tan importante.

Por último quiero manifestar la inquietud de abordar el desarrollo en el municipio. Sin embargo, considero que no es un sentimiento aislado y sin fundamentos, sino que representa una afinidad compartida, aunque incipiente para la región, y aún más todavía, para el municipio de Ixtacamaxtillán.

## CAPITULO I. UNA NUEVA VISION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: HACIA UN DESARROLLO HUMANO.

En un reciente trabajo plantea Edgar Morin<sup>1</sup> que el " *devenir no es necesariamente sinónimo de desarrollo* "; de ahí en adelante el futuro se llama incertidumbre; el mundo es incertidumbre y será el dominante en el futuro. Un mundo donde reina la turbulencia, las fluctuaciones, las interdependencias, de muy bajos umbrales de predicción, dónde predomina lo que Ilya Prigione<sup>2</sup> llama "Estructuras Disipadas de final abierto".

Desde la incertidumbre, la realidad se ve distinta y mucho más compleja, y las posibilidades de programación descienden. Morin<sup>3</sup>, señala que " *probablemente sea preciso suplantarse las fuerzas por programar, por ideas maestras que pueden orientarnos en la variabilidad* ".

Hoy en día, el uso eficiente de los recursos escasos es una de las preocupaciones principales de la administración en cualquier organización. Sin embargo, en la actualidad debido a un ambiente turbulento y de rápidos cambios, la supervivencia de la habilidad de una administración, u organización para adaptarse en forma adecuada a este medio, tanto interno como externo, es cada vez más difícil.<sup>4</sup>

Desde hace dos décadas, el problema de desarrollo y crecimiento económico constituyen uno de los más frecuentes e importantes tópicos de discusión en los foros internacionales. Otro viene ocurriendo, ya desde años atrás, en los medios académicos principalmente en los campos de la economía y de las ciencias sociales. En la actualidad, es muy común escucharlo en los diferentes foros, discursos, conferencias por los especialistas.

Sin embargo, en lenguaje corriente se utilizan términos como sinónimos para caracterizar a un cierto tipo: " *nación, organismo, administración, empresa, etc.* Y diferenciar cierta existencia conceptual predeterminada del fenómeno". El problema fundamental consiste de que fenómeno se procura describir empleando conceptos, que son extremadamente complejos. Después, tiene innumerables facetas importantes que se puede examinar desde diferentes ángulos muy diversos.

No carece de sentido, por lo tanto, realizar un esfuerzo de aclaración sistemática para saber que se entiende por " *Desarrollo Humano* ", y señalar el significado que adquiere éste concepto en este trabajo.

<sup>1</sup> Morin Edgar. *El astro errante*, incluido en un nouveaux commencement éditions du seuil, 1991.

<sup>2</sup> Prigione, Ilya. *Tan sólo una ilusión*, Tusquets Editores, Barcelona, 1988.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Cfr. José Constantino, Nalda García. *Administración Pública para la Democracia*. Ed. CLAD, México, 1993.

## 1.1 EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO

En el presente trabajo, se estará utilizando el término "desarrollo humano" que sigue a continuación. El concepto está basado en la conjugación de valores, creencias, aptitudes e intereses fundamentales del ser humano.

En 1990, el "Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo" PNUD, en su "Informe sobre Desarrollo Humano". Nos señala una definición sobre desarrollo humano: " *El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos para lograr un nivel de vida decente. Sino se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles.*"<sup>5</sup>

Otra definición interesante, es aquella que nos dice L. Ackoff<sup>6</sup> sobre el "desarrollo humano" para una persona. Es lo contrario, a lo que la mayoría cree, el desarrollo no es una condición o estado definido por lo que posee la persona. "Es un proceso en el que un individuo incrementa su capacidad y desea satisfacer sus propios deseos y la de los demás". Es un crecimiento en capacidad y potencial, no en logros. Es más, es una cuestión de motivación, conocimiento, comprensión y sabiduría que de riqueza. Está menos relacionado "con lo que tiene la persona que con lo que puede hacer con lo que tiene".

"Crecimiento y desarrollo" no son lo mismo; el crecimiento tiene lugar con o sin desarrollo, y el desarrollo puede ocurrir con o sin crecimiento. El crecimiento, en sentido estricto, es un incremento de tamaño o en número. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, 1984. Define " el crecimiento: m. Acción y efecto de crecer, aumento".

Sin embargo, la palabra desarrollo tiene dos connotaciones, veámos: " desarrollo m. Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse. La palabra desarrollar. v. t. 1. Estender, desplegar lo que está arrollado.|| 2. Fig. Ampliar, aumentar, acrecentar, perfeccionar, mejorar, etc.

Desde el punto de vista, de la CEPAL<sup>7</sup> nos define el desarrollo como aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin

<sup>5</sup> Cfr. Informe sobre Desarrollo Humano. Ed. PNUD, México, 1993.

<sup>6</sup> Cfr. Russell L. Ackoff. La Planificación de la Empresa del Futuro. Ed. Limusa, México, 1995.

<sup>7</sup> CEPAL, Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente. CEPAL, Santiago de Chile, 1991.

Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

*comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, o sea un desarrollo duradero.*

Por otra parte, el "enfoque de sistemas" nos plantea que *los organismos pueden aumentar de tamaño y las poblaciones pueden crecer en número.* Y de ahí que la mayoría de los administradores, generalmente consideran a la administración como organismo, y no como organización. Por lo tanto, consideran su crecimiento como el principal objetivo, después de la supervivencia.

El crecimiento de un país, empresa, organización, administración, etc. Por lo tanto, tiene que referirse a un aumento de tamaño o a un incremento, en por ejemplo: departamentos, infraestructura, personal administrativo, población, etc. La palabra "crecimiento" también se usa en sentido metafórico. Cuando se comenta que una persona está creciendo, es decir que está madurando. Se refiere, al crecimiento de ciertas cualidades funcionales del individuo, sin que esto implique un agrandamiento físico.<sup>8</sup>

El crecimiento generalmente ocurre en organismos desprovistos de propósitos propios. En cambio los sistemas con propósitos propios pueden detener o acelerar su crecimiento por medio de ciertas elecciones. Sin embargo, una sociedad, o empresa no padece ningún tipo de compulsión, se considera normal. Esto se debe, a que generalmente se supone que un crecimiento físico o económico, esta causalmente conectado con el desarrollo social o corporativo. Por lo anterior, se manifiesta que "crecimiento y desarrollo" no son lo mismo, aun cuando el crecimiento tiene límites, el desarrollo es ilimitado.<sup>9</sup>

Donde, el desarrollo humano va más allá de las opciones esenciales que nos plantean los términos tradicionales de desarrollo y crecimiento. El concepto de desarrollo humano (DH) es más amplio que el expresado en la teoría económica del bienestar.

En términos de política social, se puede decir que el "desarrollo es el desarrollo del pueblo para el pueblo y por el pueblo"<sup>10</sup>. El desarrollo del pueblo, significa invertir en capacidades humanas, sea en educación, en salud o en aptitudes, con el objeto de que la gente pueda trabajar de forma participativa y creativa. El desarrollo para el pueblo, significa asegurar que el crecimiento económico que

<sup>8</sup> Russell L. Ackoff, *op. cit.*

<sup>9</sup> *Los Límites del Crecimiento*: Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad. Connella H. Meadows...[Et. al.], F.C.E., México, 1992. Trad. "The Limits to Growth".

<sup>10</sup> Informe sobre desarrollo Humano, *op. cit.*



genere éste se reparta de modo amplio y justo. Y el desarrollo por el pueblo, significa dar a todos una oportunidad de participación.

Es importante, destacar lo que nos dice Kliksberg<sup>11</sup> que el *desarrollo humano* no se puede pretextar problemas de recursos escasos para justificar la situación. Resalta la "*Ausencia de Compromiso*" político y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre.

Países con recursos muy modestos logran resultados humanos mucho mejores que otros más prósperos, en base a un mejor manejo y distribución del crecimiento económico. Ejemplo: las tasas de esperanza de vida y alfabetización de Costa Rica, son muy superiores a las de Kuwait, a pesar de que su ingreso per cápita es 4 veces menor. El informe PNUD, indica que el crecimiento económico central, para enfrentar el problema social según los hechos de ningún modo lleva automáticamente al progreso social. Puede haber crecimiento, pero las desigualdades y políticas sociales débiles llevan a que no se difunda, y el problema social siga agravando.

Mejorar el *desarrollo humano* requiere una política económica de crecimiento con sensibilidad social, una agresiva política social, estrecha articulación entre ambas y reformas en la distribución del ingreso. Desde el punto de vista personal, Ackoff<sup>12</sup> señala que el desarrollo; es lo contrario, a lo que la mayoría cree, el desarrollo no es una condición o estado definido por lo que posee la persona.

Es un proceso donde el individuo incrementa su capacidad y desea satisfacer sus propios deseos y la de los demás. Es un crecimiento en capacidad y potencial, no en logros. Es más una cuestión de motivación, conocimiento, comprensión y sabiduría que de riqueza. Está menos relacionado con "*lo que tiene la persona que con lo que puede hacer con lo que tiene*".

### 1.1.1 EL DESARROLLO Y LA CALIDAD DE VIDA

*El desarrollo* esta más relacionado con la *calidad de la vida* que con el *nivel de vida*. Si se proporciona riqueza a un pueblo subdesarrollado, nada cambia. En cambio, si se le proporciona conocimientos, es posible que salga del

---

<sup>11</sup> Kliksberg, Bernardo. *POBREZA, UN TEMA IMPOSTERGABLE. Nuevas Propuestas Internacionales*, Ed. CLAD, F.C.E. y PNUD, 1993, 360p.

<sup>12</sup> Russell L. Ackoff, *op. cit*

### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

subdesarrollo. Se hace más evidente el incremento del nivel de vida ( más ingreso per cápita ) no siempre va acompañado en la calidad de vida. Puedo añadir que en algunos países más adelantados económicamente, el incremento en el nivel de vida ha originado un decremento en la calidad de la vida.

En lugares donde el nivel y la calidad de la vida todavía son bajos, un incremento en la riqueza frecuentemente va asociado con la calidad de la vida. Es por ello, que muchos gobiernos se preocupan por el nivel de vida. Sin embargo, no siempre ocurre así las cosas. Por ejemplo, muchos de los indios norteamericanos consideran que las sociedades blancas que los rodean tienen un nivel de vida más alto, pero de menor calidad que el de ellos.<sup>13</sup>

Esto no quiere decir que la riqueza no sea relevante para el desarrollo o para la calidad de la vida. Son pocos las personas, que realmente pueden mejorar la calidad de sus vidas, y las de los demás, con la sola ayuda de buenas herramientas y materiales que sin ellos. Es decir, un hombre desarrollado con recursos limitados puede alcanzar una vida de mayor calidad que un individuo con recursos ilimitados, pero menos desarrollados.

Debido a que el *desarrollo* consiste en *deseos y capacidades*, no puede ser dado ni impuesto sobre una persona. Tampoco un gobierno puede imponer el desarrollo a su pueblo, ni un empresa a sus empleados. Lo que se puede hacer, es alentar y facilitar el desarrollo. El desarrollo no es como la práctica de la medicina sino como la enseñanza. No se puede prescribir desarrollo a una persona, pero sí es posible motivarla para que lo desee, y facilitar el camino.

La calidad de la vida que una persona puede alcanzar está condicionada por su propio desarrollo, y por los recursos que tenga disponibles. Aún cuando esto implica que una limitación en los recursos pueda limitar el mejoramiento de la calidad de la vida, si significa que pueda limitar su propio desarrollo. El desarrollo, es una potencialidad para mejorar (no la mejora en sí) la calidad de vida o estándar de vida. Entonces, el desarrollo siempre tendrá presente dos aspectos fundamentales: transformación y mejoramiento.

Para Carlos Malpica Faustor<sup>14</sup>, señala que...*"el ideal del desarrollo económico, por sí sólo, no basta. Es preciso, además más, que la estructura social y cultural sea propia para que ese ideal pueda realizarse"*. El proceso social no es sólo económico. Fundamentalmente, lo es de cambio social y cultural. En la sociedad

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Cfr. Carlos Malpica Faustor, *Económista*, Peruano, 1991.

### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

entera e la que debe ponerse en movimiento. Por lo regular, los problemas del desarrollo se analizan únicamente en términos de capitalización y tecnología.

Donde éste debe considerarse como una operación estratégica de movilización del esfuerzo interno en procura de una nueva imagen: comunidad, región, estado, nación. Es decir, es un proceso social global, y sólo por comodidad metodológica, o en sentido parcial, puede hablarse de desarrollo económico, político, y social, etc. Donde esté es el crecimiento sumado e la evolución; por su parte la evolución es social y cultural, económica y cualitativa a la vez que cuantitativa. Es por eso, que es la combinación de cambios mentales y sociales de una población, que la vuelve apta para crecer, acumulativa y durablemente su producto real global.

De manera general, el desarrollo es un proceso social que tiende al mejoramiento humano, concebido éste algunas veces como educativo, como político, socio-cultural, económico o moral. Aunque siempre interactuando todos ellos, en un mismo proceso como factores del mismo. Esto consiste en aplicar las opciones del ser humano; no puede haber un tope ni un punto de éxtasis. Lo mejor es considerar la capacidad de la gente para lograr vidas largas y sanas, comunicarse y participar en las actividades de la comunidad y contar con recursos suficientes para conseguir un nivel de vida razonable. Esto hace pensar, que el desarrollo tiene que ser una ruptura, no simplemente un cambio en las relaciones sociales o de tecnología; es una transformación en las interrelaciones personales de poder. Es pasar de estructuras tradicionales a estructuras modernas y se hacen en etapas y dentro de un proceso que necesariamente debe conciliar intereses conflictivos que coexisten y luchan por prevalecer.

El *desarrollo*, cualquiera que sea su concepción o ámbito, en el sentido más amplio, es un proceso social, es hecho *con* el hombre, *por* el hombre, y *para* el hombre. Este mejoramiento humano, a través del proceso de transformación, constituye la idea-fuerza de la nueva concepción de *desarrollo humano*. Por lo tanto, este no es el fin en sí mismo, sino un medio de la humanidad para lograr una existencia más digna. Y en consecuencia, es un proceso constante y sostenido en donde las variables que interactúan pueden operar y crear nuevas fuentes de crecimiento.

### EL DESARROLLO COMO MEDIO Y NO COMO FIN.

En donde el desarrollo municipal debe ser para las actuales generaciones un ideal, una aventura, una mística y una cruzada de acción, por cuyos logros será

#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

juzgada por las generaciones y por la misma historia. Con el fin de salir de la angustia que viven nuestras comunidades.

En donde el conocimiento de su problemática es solo una parte del diagnóstico, pero no las estrategias ni las tácticas para solucionarla. Se deben transformar los buenos deseos en realidades, el pensamiento en acción, vincular las ideas a los hechos. Lo anterior, tiene que estar sometido a la "*regla de la totalidad solidaria*"<sup>15</sup>. Es decir, que cualquier cambio en uno de ellos, repercutirá en los otros.

Este criterio de conjunto, por lo tanto requiere de una concepción interdisciplinaria, de muy variadas ciencias, técnicas, artes y profesiones. La jerarquización de cada una dependerá de las necesidades y valores que intervengan en el proceso. Todo con el objetivo de realizar grandes transformaciones dentro de los lineamientos del desarrollo humano, tanto de carácter normativo, como práctico. Para lograrlo, se requiere de un complejo de fuerzas: habilidades, inteligencias y voluntades férreas de quienes deciden en última instancia para que los ahnelos se encarnen.

Dentro de este marco, de valores presente en el desarrollo humano, el más importante es el hombre, y por eso, el *desarrollo humano* es el fundamento. En todo el progreso de desarrollo material y económico, que se alcanzan como medios y no como fines para asegurar al hombre una vida plena. Para alcanzarla es necesario que cada hombre, o la mayoría, tenga fe y esperanza en su propio mejoramiento y dignificación. Es decir, el hombre utilizando su intelecto pueda rehacer la sociedad, creando un mundo organizado en provecho para el hombre.

Todo lo anterior, nos lleva a pensar en la imperiosa necesidad de seguir un viejo y sabio consejo "*Examinad todo y retened lo que sea bueno*". Es aplicable, ya que muchas cosas positivas que han de mantenerse en los conceptos tradicionales. Estos aspectos positivos, no debe atribuirse a fallas de criterios, sino que es culpa fundamental del hombre, que no ha sabido siempre encarnarlos en su propia vida, en actitudes de acción efectiva.<sup>16</sup>

Es de considerar, la necesidad de mucha reflexión; y el deseo sincero de mantener lo positivo y ojalá de superarlo; pero al mismo tiempo, una voluntad ordenada, férrea y renovadora, apta para tirar mucho lastre que existe, y que está distorcionando la orientación correcta para un verdadero desarrollo humano

<sup>15</sup> Cfr. Bernardo Kliksberg, *Pobreza: Un tema impostergable*, op. cit.

<sup>16</sup> Jiménez Castro Wilburg, *Conceptos y Criterios sobre la Administración Pública*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

## Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

sostenido y sustentable. Hoy en día, el término de "desarrollo" se ha convertido en una expresión de moda. Es usado (por algunos) para añadir un toque de sofisticación, a sus discursos y para clasificar a quién lo usa, como uno de los conocedores que saben a cerca del papel importante, que es el desarrollo en los asuntos corrientes del gobierno.

Entonces cuando se refieren uno al desarrollo humano es preciso relacionar con la calidad de la vida en las personas. Debido a que pueden estar condicionadas por su propio desarrollo y por los recursos que tiene disponibles. Aun cuando esto implica que una limitación de los recursos puede limitar el mejoramiento de la calidad de vida, esto no significa que pueda limitar el propio desarrollo. El desarrollo es una potencialidad para mejorar( no la mejora en sí) de la calidad o estándar de vida. Analicemos a continuación los límites entre crecimiento y desarrollo.

### 1.1.2 LOS LIMITES DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Un límite es una cantidad que una variable no puede sobrepasar. Por ejemplo, nada se puede mover más rápido que la luz; la velocidad de la luz, es el límite de la velocidad. Así también, hay una velocidad que puede viajar un automovilista en una carretera sin curvas. Los límites en el crecimiento, son de naturaleza estructural, es decir, se refiere a las propiedades físicas de las cosas. Esto es en sentido figurado, no literal.

El límite para la velocidad, a la que un automóvil puede viajar no necesariamente limita a su conductor, quien puede optar por viajar en un aeroplano, si desea viajar más rápido. Así los efectos limitantes de los límites físicos sobre los individuos y los sistemas con propósitos propios pueden eliminarse o cambiarse, modificando los deseos o desarrollando nuevas técnicas. Los recursos limitados nos limitan sólo si deseamos hacer algo que requiere más de lo que éstos recursos puedan proporcionar y si no existen substitutos adecuados en suficiente cantidad. Un recurso limitado deja de ser limitante si decrece nuestra necesidad de él o si aprendemos a utilizarlo más eficaz y eficientemente, esto es si nos desarrollamos. Las restricciones para el crecimiento de una sociedad o organización, generalmente se encuentra en su medio ambiente.

Por el contrario, las principales restricciones para el desarrollo se encuentran dentro de ella. Es decir, los principales límites para el crecimiento son externos, impuestos desde fuera. Mientras que los principales límites para el desarrollo son internos, autoimpuestos. Parte de las restricciones, son el resultado de una

interacción múltiple del individuo, ya que su experiencia afecte su comportamiento y la de demás.<sup>17</sup>

Por otra parte, no cabe duda de que la acción del Estado en la sociedad y la economía moderna a llegado a sus límites históricos. En las últimas dos décadas se han caracterizado por el agotamiento de un modo de intervención que no es eficaz para los tiempos de competencia abierta, de revitalización de la vida pública y de una globalización sin precedente que tiene en la tecnología a una de sus fuerzas más productivas.<sup>18</sup> Es decir, que la nueva realidad mundial, el estado moderno, en su nueva forma de "Estado de parteralista", no es funcional para la sociedad moderna, ya que las bases, procesos y alcances industriales, se han alterado sustancialmente.

Al inicio de éste trabajo, se hace referencia a la imperiosa necesidad de plantearnos en el marco del *desarrollo humano* sustentable... "en donde el país tendrá que competir por los recursos con otras naciones, y el Estado, tendrá que competir por ellos, con otras entidades, y también el municipio, en esa medida lo tendrá que hacer frente a otros municipios".<sup>19</sup>

La estrategia a desarrollar debe de ser capaz de lograr una fracción importante de esos recursos escasos. Sin embargo, ocurre algo preocupante en consecuencia, " existe un número cada vez mayor de dependencias del Estado, que aparentemente se ocupan cada vez más de pelearse por recursos, en lugar de colaborar en la tarea común, ocasionando la persistencia de la insatisfacción de los objetivos de planes, programas y proyectos".<sup>20</sup> Es importante aclarar, que el efecto del desarrollo sobre los recursos, es mas importante, que el efecto de los recursos sobre el desarrollo: mientras más este desarrollo un Estado, Municipio, personas; con propósitos propios, menos dependerán de los recursos externos y más eficientemente podrán utilizar y crear recursos para mejorar la calidad de la vida.

A una capacidad ilimitada para satisfacer los deseos propios y la de los demás se le denomina *omnicompetencia*. Éste término tiene connotaciones diferentes al término *omnipotencia*. La *omnipotencia* connota *poder, autoridad o fuerza ilimitada*. Sin embargo, la *omnicompetencia* no implica ni autoridad ni fuerza. El único poder que implica es el *poder de* (capacidad o habilidad para realizar algo

<sup>17</sup> Russell L. Ackoff, *op.cit.*

<sup>18</sup> Cfr. Uvalle Berrones Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca Estado de México, 1994.

<sup>19</sup> Relaciones Fiscales Estado-Municipios, en revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 23, Julio- Septiembre, 1994.

<sup>20</sup> Mitter, Eric J. *Desarrollo Integral y Medio Ambiente Rural: Un Experimento en México*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

de manera eficiente), *no poder sobre*. *Omnipotencia* implica el control sobre los demás; *omnicompetencia* implica auto-control.

El desarrollo implica una ampliación de las oportunidades del ser humano, pero al mismo tiempo, implica también un incremento de "*omnicompetencia*". En otras palabras, es la competencia suficiente para alcanzar todos los fines o para realizar progresos ilimitados hacia cualquier ideal. La *omnicompetencia*, es necesaria mente la meta-ideal de la humanidad. Debido a que no se puede desear algo, sin al mismo tiempo, desear o tener la capacidad para lograrlo.

Una de las principales funciones del municipio, administración, organización, etc., es el compromiso de alentar y facilitar el desarrollo a sus miembros. Para esto, es necesario desarrollar cuatro funciones: *la científica, la económica, la ética, la moral y la estética*. Esto nos lleva a pensar que es importante perseguir como un ideal: *la verdad, la abundancia, el bien y la belleza*.<sup>21</sup>

De las cuatro funciones anteriores, la función estética es la menos comprendida. La calidad de la vida, es primariamente una cuestión de estética; abarca las satisfacciones derivadas de las cosas que se hacen, aún de las más triviales. Estas son satisfacciones en los valores intrínsecos de los medios que se emplean. La calidad de la vida también implica un sentimiento de progreso hacia los ideales, fines que nunca se alcanzan, pero, que a los que se puede avanzar continuamente.

Por otra parte, y a consecuencia de la crisis del Estado en materia de gobierno y administración..." *proviene de no haberse adaptado a un mundo que se ha vuelto totalmente distinto*".<sup>22</sup> Hoy, de cara a la crisis más impactante de la sociedad contemporánea, el Estado se encuentra ante otras realidades. Su otra actividad *innipotente, faraónica, omnipresente, protagónica y deficitaria ha tocado llmite*.<sup>23</sup> Las realidades que ahora vive el estado no le son propicias para continuar utilizando recursos públicos sin límite, ni para continuar con la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales.

Ante esto, el estado debe reorientar " sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su influencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general reorientar el alcance y naturaleza de sus funciones".<sup>24</sup>

<sup>21</sup> L. Ackoff Russell. *op. cit.*

<sup>22</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*

<sup>23</sup> Alvin Toffler. *El Cambio del poder*, Madrid, Ed. Plaza Janés, 1992.

<sup>24</sup> Gerald Calden E. *Desafío para los Gerentes del Sector Público*, en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1992, Vol. I, Núm. 1.

## 1.2 RECUPERACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS: HACIA UNA SOCIEDAD DE CIUDADANOS.

La gente siente hoy en día un impulso- un impulso impaciente- por participar en los acontecimientos y los procesos que configuran sus vidas. Y esa impaciencia crea muchos peligros y oportunidades. Puede disolverse en la anarquía, la violencia étnica o la desintegración social. Pero si se alimenta correctamente en un marco municipal y nacional receptivo, también podrá convertirse, en una fuente enorme de vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y más justas. A éste respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUDH) 1993, indica que estos peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con unos sistemas inflexibles. Aunque en los tres últimos decenios ha habido logros importantes en cuanto a desarrollo humano, la realidad es que todavía sigue excluyéndose a mucha gente.

Resulta impresionante la enorme determinación de la gente de participar, en donde ya no se puede dar ordenes impersonales desde arriba. Se cabaron las directrices desde un centro remoto. Se empiezan agotar las reglamentaciones sofocantes de un Estado omnipotente. Es de observar, la determinación de los pueblos de todo el mundo en desarrollo de pasar por sus propias transiciones democráticas, reducir sus sectores públicos sobre dimensionados y satisfacer sus necesidades de desarrollo humano. El desafío que todo ello significa para la comunidad que se ocupa del desarrollo consiste en indentificar opciones prácticas y pragmáticas. La mejor forma, es desencadenar el espíritu empresarial del pueblo: aceptar riesgos, competir, innovar, determinar la dirección y el ritmo del desarrollo.

En el informe se subraya el concepto de *seguridad* como seguridad para la gente y no seguridad para el territorio. Donde el desarrollo se debe tejer en torno al pueblo, y no al pueblo en torno al desarrollo. El cual debemos asegurar que la cooperación para el desarrollo se centre directamente en el pueblo, y no sólo en los estados nacionales.

La participación ciudadana se está convirtiendo en la cuestión central de nuestro tiempo. La transición democrática en varios países en desarrollo, el desmoronamiento de muchos regímenes socialistas y, la aparición a escala mundial de organizaciones populares; son todo ellos elementos de un cambio



### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

en materia comercial y financiera; algo fundamental es que los recursos públicos que el estado administra son escasos, y por lo tanto, exige mayor racionalidad en su aplicación y aprovechamiento. También son parte, de las nuevas realidades el vigor de los espacios públicos, y por eso, el estado tiene que revisar y depurar sus zonas económicas y administrativas que han llegado a un callejón sin salida.

En este contexto, lo público del estado se tiene que revitalizar devolviendo a la sociedad *lo que esta es capaz de hacer*<sup>25</sup>. Como consecuencia, lo público ya no puede alogarse con lo estatal. Lo público pertenece a la vida ciudadana y por lo tanto, es un lugar intransferible en favor del estado. Se ha pagado un alto costo por haber aumentado el estatismo en la sociedad en detrimento por la falta de vigor de la expresión y acción ciudadana.

Lo público-estatal se diluye en momentos en que la sociedad y la economía se desestabilizan para que la creatividad, la innovación, y la renovación sean impulsados a través de las capacidades individuales"; la libertad, es actualmente un movimiento universal e irresistible que afecta a todos".<sup>26</sup> Una demanda que en el presente se ha convertido en una tendencia universal es que el espacio público sea la piedra fundamental de las nuevas relaciones de la sociedad y el estado. Los tiempos de las sociedades no activas y de los estados que todo lo hacen, no son propios para continuar anclados en esquemas que ya agotaron su efectividad.

Donde el PNUDH nos plantea que la participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales, y políticos que afectan a sus vidas. En algunos casos la gente puede ejercer un control completo y directo sobre esos procesos; en otros, el control puede ser indirecto o parcial. Lo importante es disponer de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación en ese sentido, es un elemento esencial del desarrollo humano.

En este sentido, la idea central consiste en que se considera la participación como una estrategia global del desarrollo, centrandose en el papel fundamental que desempeña la gente en todas las esferas de la vida. Si el desarrollo humano implica ampliar las opciones, entonces una mayor participación permitirá a la gente pueda para sí misma acceder a una gama mucho más amplia de oportunidades.

<sup>25</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*

<sup>26</sup> Michael, Crozier. *El Cambio en las Organizaciones Públicas*, en Revista de Gestión y Política Pública, México, CIDE, 1992, Vol. 1, Núm. 1.

### **Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

En donde la gente pueda participar a título individual o en grupos. A título individual en una democracia, las personas puedan participar como votantes o incluso como empresarios o trabajadores. A menudo, participar de forma más efectiva por medio de un grupo: como miembro, quizás de una organización de la comunidad, de un sindicato o de un partido político.

Con la participación exige más influencia y más control, pero también, exige un mayor protagonismo en términos económicos, sociales, políticos. En términos económicos, ello significa tener la capacidad para dedicarse libremente a cualquier actividad de ese tipo. En términos sociales, significa la capacidad de intervenir plenamente en todas las formas de la vida en la comunidad, con independencia de la religión, el color, el sexo, la raza. Y en términos políticos, significa la libertad de elegir y cambiar a todos los niveles, desde el presidencial municipal hasta el consejero ciudadano.

La participación, desde la perspectiva del desarrollo humano es al mismo tiempo un medio y un fin. El desarrollo humano hace incapié en la necesidad de invertir en las capacidades humanas y después asegurar que esas capacidades humanas se utilicen en beneficio de todos. Así la participación ciudadana exige la intervención de los diversos sectores heterogéneos, en sus múltiples formas de participación y representar a la población en diferente niveles, que se analizará más adelante.

### **FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA**

Como la participación puede producirse en las esferas económicas, sociales, y políticas; ya que las personas participan de muchas formas, y a diferentes niveles. En la vida económica, como productora o como consumidora, como empresaria y como empleada. En la vida social, como miembro de la familia o de una organización o de un grupo étnico. Y en la vida política, como votante o como miembro de un partido político, o quizá de un grupo de presión.

Dentro de las formas de participación se señalan cuatro y, que a continuación se mencionan:

1) *La participación de los hogares.* Esta participación se refiere a la contribución de las mujeres a la sociedad, ya que sigue sin estar reconocida en las estadísticas económicas y no atribuye a las mujeres una capacidad igual en cuanto a la adopción de decisiones en el hogar.

**Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

2) *Participación económica.* En la esfera económica donde la gente tiene una oportunidad única de (utilizar) sus capacidades y obtener un ingreso remunerador, lo cual a su vez le permitiría, al aumentar su capacidad adquisitiva y ampliar su gama de opciones. En este sentido, la participación económica puede variar mucho, desde formas absolutamente rutinarias hasta actividades económicas creativas, productivas o independientes.

3) *Participación social y cultural.* Es aquel que se refiere, a que todas las personas y todas las comunidades tienen derecho a participar en su propia cultura en la forma que deseen: sea mediante el idioma, las costumbres rituales, el arte o la música, la danza o la literatura, la narración o cualquiera de las múltiples formas mediante las cuales se expresan los seres humanos de todo el mundo.

4) *Participación política.* En los últimos años la gente ha venido luchando, tanto a nivel individual como de manera colectiva, por intervenir en la vida nacional.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUDH), 1993<sup>27</sup>. Nos indica que la democracia es algo más que redactar constituciones, idear nuevos procedimientos electorales o celebrar elecciones de vez en cuando. La democracia es una forma de vida. Es un proceso a largo plazo de reorganización de las instituciones de una sociedad civil. Para algunos países ese proceso es doloroso e implica inquietudes políticas, enfrentamientos civiles o incluso guerras.

Y mucho de los enfrentamientos actuales son más por lograr el acceso al poder político. Se trata del acceso a las oportunidades normales de la vida: tierra, agua, trabajo, espacio vital y unos servicios sociales básicos.

La democracia exige un sistema (significativa y duradera dista mucho de ser) político efectivo y abierto, no sólo en el seno de los gobiernos, sino también en el de los partidos políticos, de forma que el pueblo tenga una opción real al designar a los candidatos a las elecciones. Las elecciones constituyen una condición necesaria, pero desde luego no suficiente para la democracia. Donde la participación política no consiste sólo en emitir votos, es una forma de vida.

La participación recobra con la pujanza de la sociedad el lugar central que le corresponde. Las nuevas atribuciones del estado en materia de regulación y

<sup>27</sup> Informe sobre Desarrollo Humano, *op. cit.*

### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

promoción, así como los cometidos que tiene a sus cargo, tiene como sustento, cobertura y eficiencia, no volver a invadir la vida pública.

Ahora lo estatal es sano, productivo y eficaz sólo si su contenido público es nutrido y plural. Lo público del estado depende de los agentes privados y las organizaciones públicas sean los protagonistas del quehacer económico y social. Es devolver a la sociedad tareas e iniciativas que le corresponden: es reanimar su totalidad, propiciando que sus partes realizadoras asuman el compromiso de ser palancas efectivas de la acción social. Esto no conlleva a caer en el holismo, sino fortalecer el conjunto de la sociedad a partir de sus estructuras dinámicas.

El espacio público es una potencia creativa y realizadora. Se integra por instituciones privadas y sociales que no pertenecen a la esfera de lo gubernamental. Donde está participación pluralista, se caracteriza por tener una política, con sentido de no aspirar el poder tradicional. Es decir, hacer política con orientación ciudadana que atienda todas las demandas de carácter económico, político, social y cultural.

#### 1.2.1 LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL

Desde que los servicios sociales que brinda el Estado fueron puesto en tela de juicio, ha ganado mayor popularidad los enfoques como la participación de las comunidades y la responsabilidad de la misma por su propio bienestar. En la actualidad, en el ámbito municipal existen todavía numerosos gobiernos que se valen de la retórica de la participación, pero no brindan el apoyo adecuado para la misma. Desde el punto de vista ideológico, nos dice Kliksberg<sup>28</sup> que la noción de la *"participación se inspira en una mezcla de populismo, caciquismo, individualismo y anarquismo"*. Mientras el populismo vincula el concepto de participación con la *"gente"* el individualismo engendra su compromiso con la democracia participatoria, el anarquismo alimenta su inherente factor estatal. A la manera de las viejas élites dominantes de antaño, con ayuda de sus seguidores.

A menudo los programas gubernamentales de desarrollo a la comunidad se ven envueltos en trámites burocráticos e ineficientes. Con frecuencia se acusa de vestigios de corrupción, a los funcionarios encargados de los mismos.

Así como el destino de los materiales asignados por el gobierno a los proyectos de desarrollo, a otros fines. Sin embargo, para evitar que el gobierno ejerza control, las comunidades tendrán adquirir astucia política. A través de un proceso

<sup>28</sup> Kliksberg, Bernardo. Pobreza: Un Tema Impostergable, *op. cit.*

**Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

de *toma de conciencia*, así como la suficiente información en educación cívica y también deberá conocer mejor su situación y aprender las técnicas que permitan ganarle la partida al Estado manipulador.

Es de señalar que deberán aprender a usar tácticas de negociación para exigir los servicios y asegurar el apoyo adecuado a sus esfuerzos de desarrollo. Es importante subrayar, que en vez de atacar al gobierno, con tintes de opresor y de conducta antisocial, sería importante hacer una evaluación del papel del Estado, en el desarrollo social. Así sería la más positiva de su potencial contribución a los respectivos del Estado, de la comunidad y de los sectores voluntariados, analizando los puntos fuertes y débiles de cada uno de los sectores.<sup>29</sup>

La constante es la participación ciudadana en las decisiones del gobierno local: formas distintas maneras de participar en la solución de problemas. Sin embargo, señalan las tendencias a fines que en todo ello, encontramos organizaciones sociales que se entrelazan con los gobiernos locales mediante una tradición o una necesidad o experiencia más o menos insatisfecha.

Son formas conflictivas de organización - aún las que fueron gestadas por iniciativa gubernamental- en la medida en que su razón de ser descansa en el deseo de resolver un problema concreto o en la defensa de cierta identidad colectiva.

En la democracia cotidiana: encontramos formas de participación, *resistencias locales, problemas atávicos de cultura política y dificultades legales y administrativas que están lejos de la calificación democracia*.<sup>30</sup>

*La participación ciudadana, se deberá entender como "aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminados a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos".* En otras palabras, es la intervención de los particulares en las actividades públicas, como portadores de determinados intereses sociales.<sup>31</sup>

La participación ciudadana, bien entendida supone siempre la combinación entre ambiente político que lo rodea y *la voluntad individual de participar*. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas de y hasta la profundidad que pueda adaptar la participación misma. De modo que el difícil

<sup>29</sup> Cfr. Mauricio Merino H. Coord. *EN BUSCA DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local*. Ed. Colegio de México, México, 1994.

<sup>30</sup> Estrada Saavedra, Marco. *Participación Política*, Coed. Universidad Iberoamericana y Plaza y Váldes, México, 1995.

<sup>31</sup> Mauricio Merino H., *op.cit.*

#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

equilibrio entre las razones suficientes para reconocer tanto la complejidad del entramado que estos dos elementos producen, y la necesidad de ambas formas de expresión política como una pareja perpetua.

El término participación ésta inevitablemente ligado a una circunstancia específica y aun conjunto de voluntades humanas, los dos ingredientes indispensables para que adquiera un sentido concreto. El medio político, social, económico, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, grupo, élite, institución, etc., constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo forman los enclaves de la vida social. La participación es siempre, aun tiempo, un evento social y una participación personal.

#### LA PARTICIPACION POR UN CAMBIO DENTRO DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

El estudiar los cambios sociales, sin duda, es uno de los retos para los estudiosos sociales. En los fenómenos de cambio concurren diversos factores, condiciones históricas, hombres, grupos, movimientos forjadores de cambio concreto. Estos fenómenos en el ámbito local son precisamente las condiciones de vida de miles de mexicanos; que deteriorados por las condiciones en los años recientes; en donde la economía nacional requiere un cambio.

En particular, en lo que se refiere a las relaciones políticas entre la Sociedad y el Gobierno Municipal, han cambiado rápida y sustancialmente. Se han presentado ciertas circunstancias, en la orientación social de la política gubernamental y en la actitud y la forma de participar de la población en la definición de vida económica, social y política de la sociedad.

Sobre todo en las formas de ejercitar el poder basadas en un cierto "patrimonialismo" y la demanda, de un poder que se cumpla lo que decidan la mayoría, cuyo requerimiento será tomar como fin el mejoramiento colectivo. Esta arena, anteriormente inexistente, tiene esenarios diversos, tanto por la sustancia del conflicto sociedad-gobierno, por su tamaño y lugar dónde se produce el encuentro. Registrándose enfrentamientos cotidianos en pequeñas localidades, comunidades, o municipios de pocos habitantes, por decisiones del gobierno acerca de asuntos públicos.

Por citar un ejemplo: la obra pública, para dotar de servicios a la población, anteriormente, fue una forma de otorgar prebenda y gratificación a grupos y personas que favorecen a las facciones detentadoras del poder, hoy es un esenario de acción de la sociedad.

### **Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

Por su tamaño, el escenario municipal, en particular, es interesante estudiar los fenómenos de cambio social, esto permite, con relativa facilidad identificar las acciones sociales, procesos y resultados de estos y también el significado de todo ello. Es importante, analizar e indagar concretamente los cambios espectaculares, en el caso de los ciudadanos a la forma de decisiones públicas, con el propósito de conocer las características y las variaciones, es uno de los aspectos más importantes de la relación entre la sociedad y el gobierno. Es decir, la realización de la democracia, el cambio y la participación en el municipio.

En ocasiones éste conflicto entre la sociedad y gobierno se manifiesta mediante la lucha electoral por el Ayuntamiento. Consisten en la desatención del ayuntamiento (PRI) de las demandas electorales de la población; en la corrupción manifiesta en la cual incurren las autoridades, para evitar molestias al grupo en deterioro en el poder, y aún más, en la designación autoritaria de un candidato del partido en el poder.

La participación ciudadana en sus múltiples formas heterogéneas, es necesario que las comunidades organizadas, deberán optar por organizarse de la siguiente forma:

a) Grupos organizados. En la lucha electoral mediante el desarrollo de actividades cívicas de concientización y movilización al voto, análisis de la situación del municipio, discusión de las propuestas de los partidos.

b) Comunidades. Deben presionar al ayuntamiento para que realice un proceso de acercamiento constante a los ciudadanos. Es decir, que en el ayuntamiento funcione un cabildo abierto a la participación ciudadana. Con el fin de promover los comités de representación y participación de las comunidades, colonias; en las cuales se diseñan, rediseñan, discuten y deciden qué, cómo y cuándo se realizara un plan, programa específico, un proyecto, o una obra pública. Realizándose audiencias públicas periódicas.

c) Organizaciones. Es la existencia o creación una organización que les permita participar en la vida política de su comunidad, a través de comités, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales (ONG's), organizaciones alterativas, etc.

Para ello es necesario conjugar la relación entre la gestión municipal y el cambio político, entendido en los procesos de democratización, desburocratización y democracia. Esta participación, es un elemento clave para solidificar en apoyo a la ciudadanía; la vigencia de las normas medio ambientales, y para la implementación de las políticas de desarrollo sustentable.

### 1.3 EL DESARROLLO SUSTENTABLE, POBREZA Y MEDIO AMBIENTE: DESDE LA PERSPECTIVA REGIONAL.

Con base en la definición de *desarrollo humano* que nos indica que es "*un proceso en el cual se amplían las opciones de las personas*". Una de las opciones es el acceso a un medio ambiente limpio y seguro. En el Informe sobre desarrollo humano, 1992, se sigue avanzando en la exploración del concepto de desarrollo humano y se considera de una manera especial la interacción entre las personas y el medio ambiente. A decir, que el objetivo del desarrollo: *es mejorar las oportunidades de las personas, debe hacerlo no sólo para la generación actual, sino también pensando en las generaciones futuras*. En otras palabras, el desarrollo debe ser sustentable<sup>32</sup>

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Teniendo derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza. Pero, en la tarea por proteger el medio ambiente; no hay que perder de vista que el hombre es un producto de la naturaleza, y que forma parte indisoluble de ella, y que su existencia depende de la misma naturaleza. Por otra parte, es importante tener presente que no hay ninguna razón para que todas las formas de vida no sean respetadas por el hombre, cuando ellas son compatibles con la vida humana.<sup>33</sup>

El problema de la pobreza no es el problema de los pobres de siempre. Es el de las sociedades que producen la pobreza como un componente orgánico de sus victorias y fracasos. El incremento de la pobreza no sólo en nuestra región sino en otras partes del mundo, ha llevado a hablar con más precipitación que reflexión de la "*contaminación de la pobreza*" y a favorecer la hipótesis de que los "*pobres contaminan*".<sup>34</sup> Esta hipótesis planteada en términos inespecíficos, no parece correcta ni útil para comprender la evolución social y ambiente actual. Donde la pobreza y deterioro ambiental podrían concebirse mejor como efectos paralelos e interactuantes de un mismo proceso global de desarrollo deformable. Entre medio ambiente y pobreza existen influencias recíprocas: los pobres viven en ambientes deteriorados y contribuyen a su deterioro; el medio ambiente deteriorado dificulta la erradicación de la pobreza.

En 1980, la pobreza afecta en aproximadamente al 38% de los latinos casi 4 de cada 10 habitantes de la región están por debajo de la línea de la pobreza. En

<sup>32</sup> CEPAL, Transformación productiva con equidad, *op cit*.

<sup>33</sup> Cfr. Raúl Brañas. Manual de Derecho Ambiental, Coed. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

<sup>34</sup> Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Oficina para América Latina y el Caribe: Una visión evolutiva, MOPU, Madrid, 1991.



#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

1990, sofisticando el manejo de las categorías y instrumentos de medición en la Conferencia Regional de los Países de América Latina sobre la Pobreza, llevado en Quito (1990). Estimo que había en esa situación de pobreza 270 millones de latinos que quiere decir que, cerca del 62% de la población.<sup>35</sup>

Por otra parte, la calidad de la pobreza se ha degradado. Entre los pobres el sector que más ha crecido es el de los "pobre extremos" las familias que aunque destinan todos sus ingresos exclusivamente a comprar alimentos (hipótesis irreal) dada la necesidad de gastar en vivienda, transporte, vestimenta, etc. Igual no alcanza comprar la cantidad de proteínas y calorías necesarias para vivir. Los pobres extremos o indigentes son ahora casi la mitad de todos los pobres.

La pobreza no es un mal menor. De acuerdo con Peter Townsed<sup>36</sup>: "*Quien es pobre se muere antes. Las investigaciones prueban que la pobreza mata. No se trata de un hecho político o social, sino de un hecho científico*". En América Latina la pobreza ha constituido como la principal causa de muerte atribuyendosele 1,500,000 defunciones anuales. Los más afectados son en primer lugar son los más débiles, los niños 2,000 de ellos perecen al día por pobreza. Se observa una tendencia a la reducción del peso de los niños al nacer. También ataca particularmente a las mujeres, un 40% de los hogares tiene hoy a la cabeza una mujer en diversos países de la zona.

Donde millones de mujeres viven en desventaja, en comparación con el hombre, se encuentran encerradas en una situación "*de pobreza, impotencia y hambre*". Las Naciones Unidas señala que la mayoría "han pagado gran parte del ajuste... *aumentando la producción para el consumo del hogar, trabajando largas horas, durmiendo menos y a menudo comiendo menos*".

La explosión de la pobreza está ligada a factores estructurales, entre ellos diversas fuentes coinciden en destacar la distribución muy desigual de los efectos de la crisis económica y través de las políticas de ajuste ortodoxas, han caído en los sectores más desfavorecidos; las estructuras extremadamente asimétricas de distribución del ingreso, las débiles políticas de desarrollo social.

El Director de la Organización Mundial de la Salud, Hiroshi Nakajima<sup>37</sup> adjudica al ajuste ortodoxo, la responsabilidad de los efectos de las drásticas políticas de ajuste que se hallan: "...*al descuido de las obras de saneamiento ambiental, el*

<sup>35</sup> Cfr. PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Desarrollo sin Pobreza, 1990.

<sup>36</sup> Peter Townsed. El Universidad 07/01/88, Caracas. Causa de muerte atribuyendosele 1,500,000.

<sup>37</sup> Hiroshi Nakajima. Declaraciones en Peru, 04/04/91.

#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

*estado lamentable de la infraestructura de salud y el desavastecimiento de agua que puede convertir la epidemia en endemia en un futuro inmediato".*

La escalada infernal de la pobreza, que ha llegado a 1,000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20 % más pobre se encuentra con el 20% más rico que goza de un ingreso que es de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres, y pese a tener más de la mitad de los votos, tienen grandes dificultades para lograr una representación de ni siquiera el 10% de los parlamentos.

En América Latina, a llegado a los 215 millones de latinoamericanos, acortando sus años de vida y trayendo " *circulos viciosos malditos* " de miseria, destrucción de la familia y de la dignidad, también el deterioro ambiental. Hacer frente requiere cambios sustanciales en políticas, enfoques y actitudes.

En la Conferencia Mundial sobre "Management social of Copenhague" 1991. Existió un total consenso, de que es un tema de derechos humanos "*no se trata de hacer caridad, sino la sociedad es responsable de garantizar a sus miembros las posibilidades de trabajo y satisfacción de sus necesidades esenciales*". Es importante tener presente la advertencia de James Grant, Director General del Fondo de las Naciones Unidas de la Infancia (UNICEF), quién señala que en pobreza "*lo peor todavía está por venir*", y producir las transformaciones necesarias antes de que sea demasiado tarde.

En el ámbito municipal, hay quienes consideran que es ya demasiado tarde, o más aún, para qué hacer cambios en la mejorar del nivel de vida, si siempre es lo mismo. Cuando se tiene asumir con mayor responsabilidad esta avergonzante situación que viven nuestras comunidades y por consiguiente nuestra gente.

#### EL DESARROLLO Y EL MEDIO AMBIENTE

En 1987, en el reporte titulado "Nuestro Futuro Común" la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, usa por primera vez el término "Sustainable Develoment".

Donde asegura, que "la humanidad debe tener la habilidad de lograr cubrir sus necesidades en el presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de cubrir las propias".<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Eugenia Olguin P. Desarrollo Sustentable: Retos y Prioridades, Inst. de Ecología A.C. 1994.

#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

En 1990, la evolución de la crisis económica y ecológica en la escena política mundial, reorientado el discurso mundial ambiental. Los objetivos de un desarrollo sustentable, con el propósito de recuperar la dinámica del crecimiento económico y enfrentar los cambios ambientales globales. Los nuevos planteamientos apuntan hacia un orden económico mundial con bases de sustentabilidad y hacia una cultura política guiada por los principios de la democracia, en la gestión de los recursos productivos y en la concertación de intereses para la solución de los conflictos ambientales.<sup>39</sup>

El propósito de movilizar el trabajo y la acción política para construir una racionalidad productiva y una nueva socialidad plena en todo los sentidos; capaz de generar un mundo de paz y esperanza, de dignidad, igualdad y solidaridad, sustentabilidad y democracia. Los vínculos del desarrollo y medio ambiente se expresan a través de cada una de las dimensiones necesarias para organizar y ejecutar la política de desarrollo. Es importante comprender la sustentabilidad del desarrollo, dentro de un contexto amplio, que vaya más allá de la preocupación en torno al capital natural. De este modo, la consecución del desarrollo sustentable, conduce hacia un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital, que participan en el esfuerzo de desarrollo.

El desarrollo sustentable esta centrado en la existencia de seres humanos que viven en la extrema pobreza y no pueden satisfacer sus necesidades básicas. En una sociedad donde la distribución de los beneficios del progreso técnico es inequitativa y donde los esquemas de poder muestran un marcado obstáculo para la mayoría de la población: en el acceso a las decisiones y recursos para el desarrollo sustentable.<sup>40</sup>

Pero al final, el desarrollo sustentable no es un Estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de las inversiones, el desarrollo tecnológico y el cambio institucional se hacen consistentes con las necesidades futuras y con las actuales. No se puede decir que sea un proceso fácil e inmediato. Es por ello, que al final el desarrollo sustentable dependerá de la voluntad política.

Se hace hincapié, en que las políticas económicas afectan el equilibrio entre todas las formas de capital y, por lo tanto, no son neutrales respecto de la sustentabilidad del desarrollo. En donde, los programas de ajuste estructural rara vez han contemplado aspectos ambientales, mientras que las políticas de

<sup>39</sup> Enrique, Leff. ECOLOGIA Y CAPITAL Racionalidad Ambiental, Ed. Siglo XXI, México, 1994.

<sup>40</sup> Emilio, Torres. Medio Ambiente: Guía para la Planificación Municipal. Fondo Editorial CEREC, Colegio Verde, ESCAL, Colombia, 1982.

### **Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

estabilización enfatizan el corto plazo. Esto implica una mayor coordinación de la política pública y una mejor articulación entre las políticas macro y microeconómicas.

Las políticas públicas dirigidas hacia el desarrollo sustentable tiene como finalidad última mejorar la calidad de vida de la población. Las personas son, a la vez, un recurso para el desarrollo y el sujeto de éste. Por lo tanto, la población a de analizarse desde dos puntos de vista. Como recurso, ésta continua creciendo con rapidez, aunque se experimenta un proceso de transición hacia tasa más bajas.

El proceso de transición demográfica ésta estrechamente vinculado con el desarrollo: si este se estimula, los descensos de la fecundidad y mortalidad que reducen el crecimiento poblacional, se completará más rápido. Por lo anterior, es importante que la política de población, en sentido más amplio, debe ser parte integral de una política de desarrollo ambientalmente sustentable.

Para ello, es fundamental la concertación y participación de la comunidad a nivel local, estatal, nacional e internacional; y revisar la institucionalidad existente con el fin de adaptarla a los requerimientos nuevos y cambiantes.

Esta adaptación, se refiere fundamentalmente al proceso de toma de decisiones, que comprende las estructuras de incentivos y disuacivos, la organización del desarrollo, la gestión y administración de la economía del Estado y de los agentes privados y de la participación de las comunidades.

#### **1.3.1 ACUERDOS QUE LA SOCIEDAD CIVIL DEBERA ASUMIR.**

Los propósitos se lograrán, en la medida en que la sociedad en su conjunto así se lo proponga: la gente, las comunidades, el municipio, la región y la sociedad civil en general, cada uno desempeña un papel en su consecución.

Por eso, es esencial desarrollar la conciencia de individuos, comunidades sobre la necesidad de dar sustentabilidad ambiental al desarrollo sobre los recursos y el medio ambiente. Es un proceso de crecimiento progresivo de la conciencia personal y colectiva, a través de los mecanismos concretos de participación y concenso ciudadano.

Es aquí, donde las instituciones sociales, entendidas como sistemas decisorios, adquieren gran relevancia: para dar cuerpo a la estructura de incentivos, a los aspectos de organización, a los fundamentos para la gestión y administración de

**Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

los recursos, a la distribución de funciones en el ámbito económico y social, y al compromiso adquirido con la política y las estrategias en el municipio.

En este ámbito municipal y estatal existen una serie de actividades prioritarias:

- a) Formular una política ( municipal y estatal ) en materia educacional y de comunicaciones que incremente el nivel de conciencia pública sobre los problemas de sustentabilidad del desarrollo.
- b) Reforzar las instituciones y sus mecanismos democráticos de participación, gestión y regulación. Es decir, en este marco las instituciones económicas son primordiales, ya que constituyen una fuente sinérgica de la transformación productiva, la equidad y la sustentabilidad.
- c) Establecer sistemas sólidos de investigación científica y tecnológica, de información, y de divulgación, seguimiento y evaluación a todos los niveles. Debido a la complejidad de los sistemas ecológicos, comprenderlos es necesaria para negociar y asignar recursos.
- d) Vincular los procesos de planeación económica y ecológica. Un instrumento importante para ello es el ordenamiento territorial y ambiental.
- e) Formular y ejecutar programas de inversión nacional, estatal, regional y local. Debido a que los programas ambientales se hallan en desventaja frente a los programas inversión tradicional (carreteras, obras de riego, etc.)

Desde la perspectiva regional, es importante vincular las estrategias municipales, estatales, y nacionales con cada una de las regionales. Como el " eslabón " vinculante aún se encuentra debilitado, hay que reforzar los sistemas regionales o crearlos. La preocupación, apunta más bien, a aprovechar y estructurar mejor los mecanismos regionales existentes. Con el fin de fortalecer a las regiones frente a las negociaciones y transformaciones que la sustentabilidad del desarrollo demanda.

El Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (PNUMAD), 1992, ofrece la oportunidad no sólo de elaborar estrategias para detener e invertir los efectos de la degradación del medio ambiente a nivel local, regional, nacional o global, sino de avanzar hacia una mayor nivel de concreción y profundización en la agenda de la cooperación económica internacional: con la premisa en la defensa ambiental no puede examinarse en abstracto, sino en un contexto económico, social político e Institucional amplio.

### 1.3.2 CRITERIOS Y PRINCIPIOS SOBRE EL DESARROLLO SUSTENTABLE.

El centro de cualquier estrategia de desarrollo sustentable es la *persona*. Los recursos naturales asociados a una base institucional sólida, democrática y participativa, ayudará a lograr los objetivos del desarrollo. Son muchas las estrategias que han fracasado, debido a que el capital natural o el capital institucional fueron como sujeto de una estrategia de desarrollo, en sustitución de las personas y las comunidades (capital humano) que no sólo sustentan estas estrategias, sino que además son su finalidad.

Es necesario reconocer explícitamente la diversidad y singularidad -*social, económica y ecológica*- de cada estado y sus regiones. La viabilidad de las estrategias está determinada no sólo por la índole de éstas, sino además por la capacidad de gestión que pueda asignarse a su ejecución. La efectividad de los instrumentos de gestión (planificación, reglamentaciones económicas, legales y financieras) depende de cuán amparado estén por un sistema de gestión adecuado. Los sistemas de gestión afectan la oferta y demanda de los recursos naturales y del medio ambiente. Es decir, que para gestionar la oferta se requiere un alto grado de conocimiento técnico y cultural; en cambio, para la demanda se exige un conocimiento acabado de los aspectos políticos y económicos.

El gobierno estatal debe apoyar a los sectores de menores ingresos, ya que, en el ámbito rural, ocupan espacios relativamente alejados, ecológicamente frágiles, de topografía accidentada y de gran diversidad biogenética y, en el ámbito urbano, ocupan espacios de alto riesgo, al margen de servicios sanitarios, de salud, de educación y de seguridad. Donde la gestión de los recursos naturales comprende una amplia gama de acciones que cubren grandes geografías. Estas acciones se tendrán que descentralizar, con el objeto de realizar actividades de apoyo que lleva acabo el gobierno y las que realizan las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y otras instituciones, e incentivar la capacidad de gestión local necesaria para que los diversos agentes puedan interactuar y avanzar hacia un desarrollo duradero.

Las instituciones privadas y públicas participantes en este proceso deberan articularse con el fin de que al momento de la ejecución de las políticas nacionales cuenten con el apoyo de toda la comunidad y evitar las acciones incoherentes de los diversos agentes. En relación a éste último punto, es importante reforzar las instituciones sociales, políticas y estructuras de participación y concenso público.

#### 1.4 LA ADMINISTRACION PUBLICA: EL NUEVO ESQUEMA CON EL HABRA DE FUNCIONAR, ELGOBIERNO MUNICIPAL.

Nuestra realidad en que vivimos: es una realidad llena de incertidumbre -tal parece que será el contexto prevaleciente en el futuro-, un mundo de turbulencias, fluctuaciones, interdependencia, con muy bajos umbrales de predictibilidad; y las implicaciones que éste ambiente tiene sobre la administración pública municipal. Mientras, que las personas han tomado como opción de vida, la ayuda y procura que el resto de la sociedad a fin de que tengan garantías fundamentales de desarrollo humano, en el disfrute y la calidad de sus vidas.<sup>41</sup>

Por ello la administración pública municipal deberá responder a un conjunto de ciudadanos informados y atentos a "*la eficacia, eficiencia, innovación, adecuación, sencillez, comunicación y negociación*". Hoy se viven en diversas partes de nuestro país, un avance en el desarrollo de la ciudadanía y una exigencia de representatividad, legitimidad y credibilidad tanto hacia adentro como hacia fuera de las organizaciones sociales, lo que implica el rediseño de nuevas formas de medición y atención del gobierno para con ellas.

Conviene destacar en primer término, el rol que ha de jugar el Estado y la administración pública, en la realización de funciones tales como: organización, programación, dirección, ejecución de las distintas políticas que conjuguen las garantías jurídicas, y la adecuada entrega de prestaciones para el ejercicio legal de las mismas. En donde se propone que la "*administración a de ser ahora un sistema abierto, flexible, dinámico, dispuesto, para asumir situaciones rápidamente cambiantes, y producir a la vez procesos de innovación permanente*".<sup>42</sup>

Por otra parte, hablar de modernización en México probablemente sea para muchos referirse a un lugar común o a un tema de moda.

Sin embargo, la teoría de la modernización se a estado desarrollado por más de un siglo, y un gran número de teóricos sociales argumentan que ciertos cambios tecnológicos y económicos, son el resultado de patrones coherentes previsibles de transformación cultural y política.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Revista. *Federalismo y Desarrollo* No. 45, Banobras, Jul-Agosto, 1994.

<sup>42</sup> José Constantino Nalda García. *La Administración para la Democracia*. cit. op.

<sup>43</sup> Cfr. Revista *Quorum*, No. 29, Agosto, 1994.

#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

La modernización se funda en el desarrollo económico ligado a un conjunto de transformaciones tales como la urbanización, la industrialización, la educación masiva, la especialización para el empleo, la burocratización y el desarrollo de las comunicaciones, que tienden a producir cambios sociales y políticos determinados.

El proceso de modernización significa libertades, participación democrática, avances en el conocimiento. Vivimos hoy en sociedades que son más permeable de intercambios exteriores.

Este siglo XXI se iniciará como *"el siglo dominado por la microelectrónica, la biotecnología, las industrias de materiales nuevos, la aviación civil, las telecomunicaciones revolucionadas, la robotica, y las nuevas líneas de trabajo en producción de materiales que reemplaza a las materias primas tradicionales y la informática en el software"*.<sup>44</sup>

Así México vive actualmente un proceso de modernización, sin embargo, los paradigmas del estado mexicano y su administración necesitan de una profunda transición; pocas realidades expresan también el carácter radical e irreversible de ésta transición, como es el hecho, de que el proceso de *centralización* fue volviéndose, en los últimos años, el más ostentible obstáculo para avanzar hacia un desarrollo justo y equilibrado, en un contexto nacional, estatal y municipal.

El discurso desarrollista, en el cual se sustentó por décadas el modelo centralizador, hoy se encuentra agotado y, más aún, con saldos negativos. Esta es la razón por la que el presente régimen gubernamental ha impulsado acciones descentralizadoras, pretendiendo readecuar, más no reinventar, su modelo económico a las circunstancias actuales.

Considero, que romper esta inercia no es fácil: tendría que mediar un plazo razonable para que las acciones surtan algún efecto. El proceso de descentralización no podrán consolidarse si no se parte de la precisión y rectificación de las reglas de distribución de competencias.

Entre la federación, los estados y los municipios en el marco de un estado de derecho, tal como lo establecen nuestras leyes constitucionales. La crisis nos ha enseñado, en los últimos tiempos, que el Estado no puede ni debe hacer todo. Se

---

<sup>44</sup> Cfr. Lester, Thurow. La Guerra del Siglo XXI, Ed. Javier Vergara Editores, México, 1994.



### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

han descubierto sus límites y se reconocen sus capacidades no por lo que debe hacer sino, por lo que objetivamente puede hacer.<sup>45</sup>

Y de cara a una sociedad abierta y en proceso democrático, el estado socialmente necesario ha de gobernar con el auxilio de tecnologías eficaces para responder con creces a demandas en competencia, a intereses contrapuestos y a tensiones que nacen del conflicto social.

" Ha de gobernarse con tecnologías que permitan crear y reformar instituciones; que permitan rediseñar y ejecutar programas gubernamentales tomando en cuenta la participación y opinión de los ciudadanos y que coadyuven a que la estructura y los procesos de la sociedad sean objeto de una institucionalización flexible, adaptativa y funcional."<sup>46</sup>

Donde se tendrá que gobernar con tecnologías que impriman una racionalidad progresiva y creciente a las instituciones que regulan la competencia abierta y plural de la democracia moderna. Son tecnologías a través de las cuales se mejoran e incrementan la aptitud del gobierno para conseguir sus fines públicos. Dichas tecnologías son: 1) *las políticas públicas*; 2) *la gerencia pública* y 3) *la gerencia social*.

Con base en las nuevas realidades que los estados viven, es importante revisar la situación que guardan sus capacidades de gobierno. Como bien dice Heráclito " *todo fluye y nada está en reposo* "; esto significa que los estados, en nuestros tiempos, han de revisar sus modos y formas para acreditar su función de gobernar.

Lo anterior, no se trata evidentemente, de un cúmulo de buenas intenciones. En el fondo, el acento se fundamentalmente en la "*voluntad colectiva*". No podemos construir el modelo de nación al margen o por encima de la sociedad.

En México se ha emprendido el proceso de descentralización destinado a fortalecer a los gobiernos estatales y municipales a fin de que tengan capacidad para impulsar el desarrollo sustentable y duradero, así como para gobernar ante situaciones complejas, en el contexto de una prolongada crisis económica.

La descentralización debe ser antes que todo democratización y decisión efectiva de las mayorías: debe ser redistribución de funciones y atribuciones

<sup>45</sup> Cfr. Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, Jul-Sept. No. 31-32, y Enero-Abril No. 33; 1988 y 1989, respectivamente.

<sup>46</sup> Uvalle Berrones Ricardo, Los Nuevos Derroteros del Estado, Toluca, México, IAPEM, 1994.

#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

constitucionales, gestión y vigilancia de las instancias del Estado, redistribución de la riqueza y del poder.

El proceso descentralizador es uno de los grandes retos y sus acciones de respuesta deben ser asumidas conjuntamente por el estado y la sociedad civil. La descentralización a pesar de sus dificultades y la complejidad en su instrumentación se mantendrá en los próximos años, como una de las prioridades del consenso nacional y constituirá una gran oportunidad, para que los cambios que habrán de darse, transformen prácticas sociales y reduzcan las desigualdades económicas, sociales y políticas entre las comunidades, municipios, y estados, para construir una sociedad más justa e igualitaria. ( Ver: Figura 1 )

El gobierno federal deberá reconsiderar su convenios con los gobiernos estatales, dentro de un nueva alianza federal, que se elimine el modelo de Estado paternalista y se promueva el Estado promotor. En el cual el desarrollo sustentable del país, deberá ser dotando de recursos financiero, através de mayores estímulos y aportaciones fiscales que fortalezcan las finanzas estatales y municipales de los estados que la integran cada uno.

El modelo dinámico y de incertidumbre deberá responder a los intereses democráticos de libertad, equidad, incremento en la calidad de vida y está obligado a adecuar las estructuras administrativas de manera que atiendan con eficacia los retos impuestos por la cambiante sociedad.

Donde la administración sería su cuerpo visible y deberá estar en disposición, equiparado con un grado de dinamismo, de garantizar las condiciones reales de igualdad y prestar las atenciones sociales desde el aporte de los flujos legitimadores: los principios que derivan, emanan de la norma, en un Estado de Derecho. Como condición que hacen al individuo ciudadano, sujeto de derechos, obligaciones y libertades, y al mismo tiempo, el requerimiento del estado social que necesita de una correcta producción y aplicación de bienes y servicios ( ver: figura 2 )

La administración productora y provisor de servicios debe disponer de mecanismos que le permitan detectar cuáles son las aspiraciones de sus "clientes" y el grado de satisfacción que se les ofrece. Al respecto, nos dice José Constantino, en su obra titulada *la Administración para la Democracia*, el cual nos presenta cuatro grandes apartados caracterizados en la administración, como estereotipos ( ver: en la figura 3 ).

Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

1) *La Norma.* La Ley no es un elemento impulsor de actividad, ni garante de un cuadro de derecho *intra e inter* colectivos e individuales, sino más bien que impide, dificulta, entorpece la acción de los individuos. Cuando se quiere que todo el sistema descance en la jerárquica de potestades por intermedio de normas y reglamentos, produciendo algunos efectos. Entre otros, la utilización sesgada en provecho de la ineficiencia, irresponsable, o el simple no querer hacer de los burócratas y, ellos son la fuente de la que emanan estas opiniones. El remedio estará en desterrar esos malos usos, dando mayor conocimiento y, sobre todo facilitando la información completa sin las posibilidades y garantías que para el dinamismo de la sociedad ofrecen las leyes.

2) *El Sentimiento de Lejanía.* Se refiere a la distancia jerárquica, entre quienes están empleados en la administración, para facilitar las atenciones de los servicios, y los presuntamente beneficiarios de los mismos. De nuevo un mal detectado, que es visible con facilidad en cualquier dirección, y viene a ser un nuevo obstáculo en la comunicación social. En relación cercana entre los usuarios, responsables administrativos y políticos. Este distanciamiento real genera insensibilidad; produciendo como consecuencia, sensaciones de abandono, falta de interés e incluso rechazo de la actividad administrativa. Es necesario facilitar la comunicación social la administración y pueda aproximarse a los problemas y sea un forma de contribuir a superar este peligroso abismo.

3) *El Laberinto de procedimientos.* Esto impide cualquier actuación con agilidad, presteza y eficacia que todos deseáramos. Es importante, defender la existencia de un procedimiento regulador, que garantice la imparcialidad de los gestores y la no discriminación de los ciudadanos; pero esto debe ser el fruto de la simplificación y la ayuda en los itinerarios administrativos, para superar el círculo impenetrable que sólo se abre a los iniciados, y.

4) Finalmente, *el excesivo número de departamento, oficinas, negociaciones* que celosamente guardan su legitimidad y que para no ser perturbados agitan de áca para allá a los ciudadanos que acudan en demanda de soluciones.

No sólo ésta situación afecta nocivamente las relaciones externas de la administración, sino que también y con mayor gravedad establecen corto circuito en la comunicación de manera que existen desconexiones, dificultades de información, desconocimiento en diseño, planeación y gestión, duplicidades, interferencias negativas. Estos defectos, todos ellos pueden ser superables desde una visión de la administración bien comunicada e interrelacionada.

Donde la introducción de las nuevas tecnologías en la Información tendrá que ser una necesidad ligada a la propia aplicación de las novedades tecnológicas, pero

#### **Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

tampó han de ser la panacéa y sino serán contempladas como el mecanismo idóneo para superar la incomunicación, el caótico procedimiento, la imposición jerárquica y el impenetrable muro de la norma. Paradójicamente, a esto tenemos al "*ciudadano informado*", como contraposición al súbdito que padece las negativas experiencias que se acaban de describir y se presenta en la Figura 4.

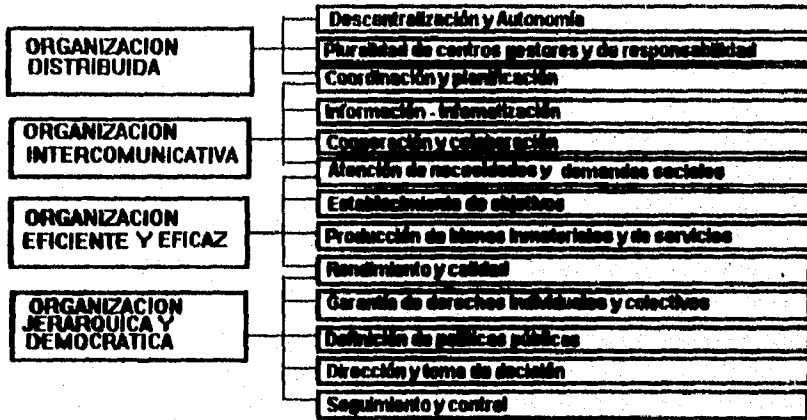
El efecto, de la información y la comunicación sería fijar sobre los cuatro estereotipos anteriores, convertir el muro en un marco de fácil acceso y garante de las reglas del juego.

Sin embargo, en el proceso que México a emprendido deberá aspirar a un sistema democrático y descentralizado del poder que tenga como principios orientadores la equidad, la justicia y que a de generar un grado razonable de bienestar, se necesita de una administración que introduzca en la gestión criterios de eficiencia, eficiencia y calidad.

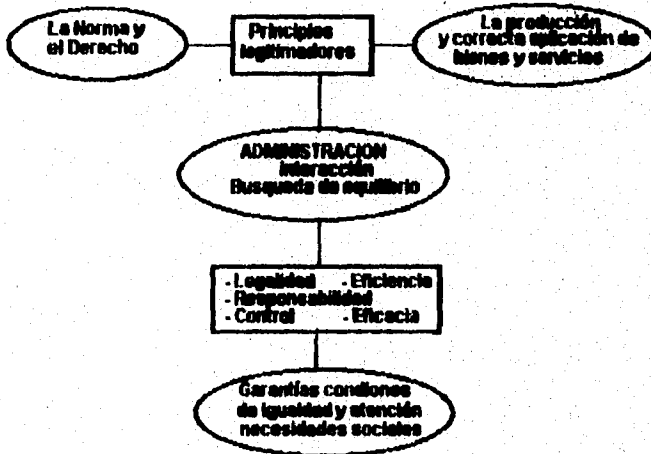
Se trata de ver a la administración funcionando, transformando recursos(inputs) en los servicios que satisfacen las aspiraciones (outputs). Pero para cumplir con el nuevo esquema de la administración, es necesario contar con los recursos materiales, económicos, financieros, tecnológicos, información actual y veraz, así también los recursos humanos aparecen como el elemento dinámico del sistema que constituye la administración pública: federal, estatal y municipal.

Por su tamaño, el escenario municipal es importante analizar e indagar los fenómenos de cambio social, esto nos lleva a indentificar las acciones sociales, y conocer las características y retos que habrán de ser frente los gobiernos locales y su administración, que a continuación se analizan.

**FIGURA 1. TRADUCCION DEL MARCO SOCIO-POLITICO A UN SISTEMA DE ORGANIZACION**

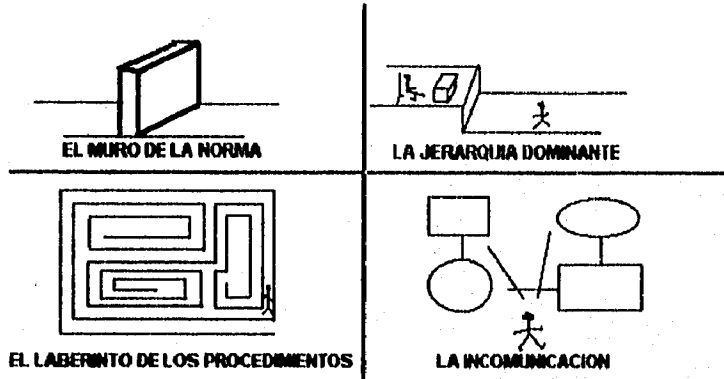


**FIGURA 2. NUEVO ESQUEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: EN UN ESTADO DE DERECHO**

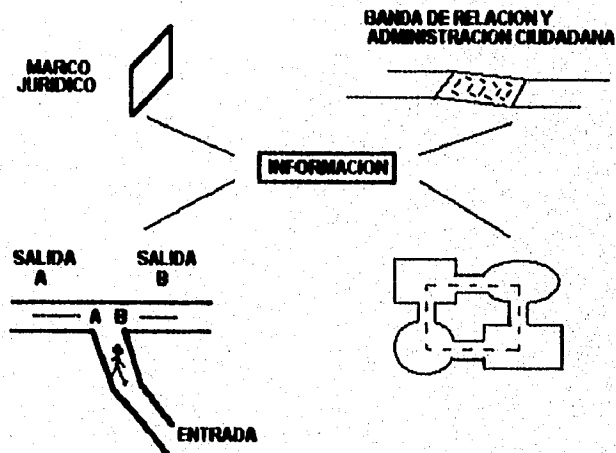


Elaborado: Aguilar Vázquez José Zeferino. Para un mayor análisis puede consultarse, José Constantino Nilda García. La Administración para la Democracia, 1998.

**FIGURA 3. QUE ADMINISTRACION  
(El subdito)**



**FIGURA 4. EL CIUDADANO INFORMADO**



Elaborado: Aguilar Vázquez José Zeferino. Para un mayor análisis puede consultarse, José Constantino Nilda García. La Administración para la Democracia, 1996.

#### 1.4.1 EL GOBIERNO LOCAL: UNA ADMINISTRACION MAS EFICIENTE Y MENOS COSTOSA.

La complejidad de las grandes organizaciones públicas es uno de los fenómenos que se repiten, en la mayoría, sino es que en la totalidad, a lo largo de la historia humana. La ineficiencia burocrática, de la cual todos los habitantes hemos sido víctimas en al menos una ocasión, se convierta no sólo en el lugar común, sino también en una verdad que ya pocos están dispuestos a enmendar.

Por su parte, la mayoría de los políticos y administradores públicos parecen insensibles a las críticas ciudadanas, y en el mejor de los casos, avanzar en el cumplimiento de sus responsabilidades, tratando de mejorar y simplificar desde su propio, y en ocasiones aislado, punto de vista.<sup>47</sup>

En efecto, el administrador público como el nuestro, tendrá que entrar en un proceso de desarrollo de promoción en todos los sectores gubernamentales, ya que parecen más indistinguibles con el concepto de *funcionario público*, que parece convertir al representante gubernamental en mandante del gobernado que con él de *servidor público*, que manifiesta más directamente el papel de mandatario que las leyes atribuyen a quienes reciben la responsabilidad de ejercer el servicio público.

Por lo anterior, debemos hacer una fuerte reflexión para quienes nos dedicamos de forma profesional al ejercicio del servicio público. Un gobierno más eficiente y menos costoso parte del principio de considerar al gobernado usuario de cualquier tipo de servicio público, como un "*cliente*", concepto aparentemente más propio de una relación mercantil privada, en vez de la tradicional función de subordinación en que las leyes ubican al gobernado frente al gobernante.

De esta manera, cuando el gobernado y quién bajo su dirección ejerce el servicio público, reconocen al ciudadano como un *cliente*, que paga con impuestos su servicio están transformado el paradigma tradicional de la relación gobernante-gobernado, y con ello, la concepción integral del concepto de poder a que estamos acostumbrados. Para romper los paradigmas de la administración pública tradicional, es importante *reinventar el gobierno*<sup>48</sup>, y *hechar mano de las tendencias en boga de la administración moderna privada tales como:*

<sup>47</sup> Cfr. Al Gore Vicepresidente de EUA. *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, Ed. Edamex, México, 1994.

<sup>48</sup> Cfr. Michael Hammer & James Champy, *REINGENERIA Ovide lo que usted sabe sobre como funciona un empresa. ¡ Casi todo esta errado !* Ed. Norma, Colombia, 1994.

### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

*La calidad total, la excelencia basada en el servicio, concepto de productividad y oportunidad con fin de mejorar el servicio al cliente. Cuya calidad de contribuyente fiscal, lo debe ubicar en el lugar preponderante, donde los gobernantes parecen haber estado reacios al reconocerle.*

Es importante hacer énfasis, en el principio implícito de que no basta la honradez en el manejo de los recursos públicos, en ocasiones son manejados por los "funcionarios públicos" como si fueran propios, sino que deben ser utilizados con eficiencia, objetividad y oportunidad, porque representan el esfuerzo del pueblo, que en ese caso se convierte en pagador de impuestos. A este caso, desde el gobierno federal hasta el ámbito municipal, no sólo está quebrado sino también roto. Con los programas inoperantes e inproductivos en el sector agropecuario han sido lesivos para nuestras familias y pueblo en general. El gobierno se muestra incapaz de abandonar lo obsoleto. Es decir, *sabe sumar pero no sabe restar.*

Pareciera que los programas federales se planearon para no funcionar. Muy pocos de éstos han sido realmente planeados; el proceso legislativo tan sólo los crea en profusión, uno tras otro, año con año. En la crisis actual, la gente sencillamente siente que el gobierno no funciona. Hoy el tema que nos aqueja no es *qué* hace el gobierno, sino *cómo* funciona. Es decir, se necesita de un gobierno que haga más con menos, que atienda a sus contribuyente como si fueran clientes y, que los pesos recaudados los trate con respeto por el sudor y sacrificio con que fueron ganados.

En la actualidad, ante un mundo de cambios continuos, tecnologías de información instantánea, esforzada competencia global y clientes o ciudadanos exigentes, las grandes burocracias de estructura vertical y centralizada -públicas y privadas- no funcionan.<sup>49</sup> Las instituciones públicas son monopolios y tienen pocos incentivos para innovar o mejorar. Los empleados ostentan sus plazas de modo vitalicio, sin que importe su desempeño. El éxito ofrece pocas recompensas; el fracaso, pocas sanciones. Es decir, los contribuyentes pagan más caro de lo que debieran a cambio de un servicio pobre. El nuevo planteamiento se fundamenta y construye sobre la bases de reunificar esas tareas en "procesos" coherentes. En donde la administración municipal pueda reiventarse así misma. Donde las herramientas a usar es la denominada "reingeniería". Las organizaciones actuales aún las más prósperas y prometedoras del mundo tiene que adoptar y aplicar principios de reingeniería, de lo contrario, se verán eclipsadas por los demás.

---

<sup>49</sup> Ibid



#### 1.4.2 LA IMPORTANCIA DE REINVENTAR LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

La *reingeniería* significa volver a empezar, arrancar de cero. Es decir, dejar de lado gran parte de lo que se atenido por sabido, olvidarse de cómo se realiza el trabajo. En la reingeniería deja de tener importancia las viejas estructuras organizacionales de tipo vertical. Lo que importa es como se quiere organizar hoy el trabajo, las exigencias que demandan nuestros clientes, los mercados actuales y el potencial de las herramientas tecnológicas actuales.

Toda administración municipal está llena de reglas implícitas heredadas de decenios anteriores " los clientes no reparan sus propios equipos ". Tales reglas se basan en supuestos relativos tecnologías, al personal, y a metas organizacionales que ya no estan en vigor. En la administración municipal, cualquier reorganización superficial que se haga no será más eficiente que desempolvar los muebles de pompeya. Por proceso me refiero a una serie de actividades tomadas conjuntamente, y producen un resultado valioso para el cliente por ejemplo, resolver una demanda de obra pública.

El ayuntamiento deberá optar por los cambios radicales en vez del remedio menos doloroso de mejoras continuas, incrementales que suelen preferirse. Estos de deben tomar como proceso en el corto, mediano y largo plazo. El problema radica en que muchas tareas que realizan los funcionarios, empleados, oficinistas no tiene nada que ver con satisfacer las necesidades de los *clientes*. Es decir, crear un producto de alta calidad, suministrarlo a un precio equitativo y prestar sus servicios excelentes, conjugando tres elementos: tiempo, calidad, y costo.

Muchas tareas se ejecutan simplemente para satisfacer exigencias internas en la administración municipal. En reingeniería se deberá adaptar, no adoptar, por cuestión de todo o nada que producen resultados impresionantes: los administradores municipales no les queda otro remedio que armarse de valor y hacerlo. Para muchos reinventar es la única esperanza de librarse de los métodos ineficaces y anticuados de manejar los recursos escasos que los llevan inevitablemente al desastre.

La administración municipal se deberá plantear en términos claros, reglas para iniciar, dirigir y llevar a buen término el proceso de rediseñar o reinventar; teniendo la visión necesaria para darse cuenta de la necesidad de cambio y el valor necesario para acometerlo. Entonces las administraciones tendrán que ser: flexibles, ágiles, innovadoras, eficientes, eficaces, competitivas, diligentes, enfocada al cliente y rentables.

### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

Entonces ¿ por qué tantas son pesadas, torpes, rígidas, perososas, tontas, no competitivas, no creativas, ineficientes, desdeñosas con respecto a las necesidades del cliente y además pierden al cliente? La respuesta esta en cómo hacen el trabajo y porqué lo hacen así.

La ironía está en que hoy las administraciones municipales funcionan tan mal justamente porque las administraciones anteriores funcionaban tan bien. Esto debido a que el mundo en que opera ha cambiado y rebasan los límites de su capacidad de adaptarse magníficamente a las condiciones de una era anterior, pero ya no dan más.

Existen tres fuerzas por separado y en combinación están impulsando las administraciones municipales. Estas tres fuerzas se llaman las tres ces: Cliente, Competencia y Cambio. Sus nombres no son nuevos, pero sus características son notablemente distintas de lo que fueron en el pasado, este cliente es diferente.

Hoy los ciudadanos (clientes) les dicen a las autoridades (provedores) que es lo que quieren, cuándo lo quieren y cuándo podrán aportar a pagar. Esta situación esta desconcertando a los gobiernos y sus administraciones.

Los ciudadanos (clientes) exigen sus demandas (productos) y servicios diseñados para sus necesidades particulares y específicos; "Dios esta en los detalles" cómo hacer mejor nuestro trabajo. Limitarse a corregir las piezas del proceso no resuelve el problema grande. En efecto, intentar mejorar su rendimiento tratando de reparar las piezas individuales.

Los departamento, áreas, despachos forman parte de la logística, del proceso es la mejor manera de conocer y garantizar la continuidad de un mal rendimiento. Una tras otra la administración municipal trabaja por arreglar las partes en lugar de rediseñar el proceso mediante el cual se realizará el trabajo. La administración tiene que organizarse en torno al proceso... los que toman parte de un proceso miran hacia dentro de su propio departamento y hacia arriba dónde esta su superior, pero nadie mira hacia fuera dónde esta el cliente en este caso el ciudadano.

Las estructuras clásicas de los gobiernos que especializan el trabajo y fragmentan los procesos, tienen a perpetuarse porque ahogan la innovación y la creatividad en una organización. Es decir, la obtaculización institucional cuanta la verdadera libertad del ejercicio. Esto es, para que una idea sea aceptada todos tienen que decir que sí, pero en cambio para matarla basta con uno.

### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

Inflexibilidad, insensibilidad, falta de enfoque al ciudadano, observación con la actividad más bien que con el resultado, parálisis burocrática, falta de innovación, altos costos indirectos; estas características no son nuevas, no han aparecido subitamente, sino que siempre han existido.

Tratar de definir la reingeniería en pocas palabras es, *empezar de nuevo*. No se trata de remendar nada, de hacer componendas en el sistema existente para que funcione mejor. El uso de las nuevas tecnologías que sirvan como herramientas. También se requiere voluntad por parte del gobierno para reinventar la manera de realizar su trabajo. Sin embargo, usarlas se requiere *-inteligencia e imaginación-* funciona y pueden conducir a asombrosas mejoras del rendimiento. Rediseñar el *¿qué? ¿cómo? ¿cuándo?*.

Es importante analizar la siguiente definición de reingeniería: *es la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez.*<sup>50</sup> Esta definición tiene cuatro palabras claves: fundamental, radical, espectacular, y procesos.

Primera palabra clave *fundamental*. Es interesante hacerse las siguientes interrogantes sobre la administración municipal y cómo funciona. *¿Por qué hacemos lo que estamos haciendo?, ¿Y por qué lo hacemos de esa forma?*. Estas preguntas nos llevan a hacer una reflexión sobre las reglas tácticas y los supuestos en que descansa el manejo del Ayuntamiento. A menudo estas reglas resultan inadecuadas, equivocadas, o inapropiadas. En estos términos, debe determinar primero "qué" debe hacer el municipio; luego "cómo" debe hacerlo, no dar nada por sentado. Se olvida por completo del "ser estar", y se concentra en lo que "debe ser".

Segunda palabra clave es *radical*. Del latín Radix que significa raíz. Rediseñar radicalmente significa llegar hasta la raíz de las cosas: no efectuar cambios superficiales ni tratar de arreglarlo que ya está instalado sino abandonar lo viejo. Es decir, rediseñar radicalmente descartando las estructuras y los procedimientos existentes e inventar maneras enteramente nuevas de realizar el trabajo. Rediseñar es reinventar la administración, no mejorarlo o modificarlo.

Tercera palabra clave *espectacular* el reinventar no es cuestión de hacer mejoras marginales o incrementales, sino de dar saltos gigantescos.

<sup>50</sup> *Ibid.*

#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

Se debe repelar a la reingeniería únicamente cuando exista la necesidad de volar todo, la mejora marginal requiere afinación cuidadosa; la mejora espectacular exige volar lo viejo y cambiar por algo nuevo.

Cuarta palabra clave en la definición es *procesos*. Es lo que le da más trabajo a los servidores públicos o gerentes sociales. Debido a que muchas veces los funcionarios públicos no están "*orientados en procesos*"; están enfocadas en tareas, en oficios, en personas, estructuras, pero no en procesos. Las funciones de un departamento, secretarial dentro de este proceso son importantes, pero ninguna de ellas tienen importancia para el cliente si el proceso global no funciona, es decir, sino resuelve las demandas de (entre los bienes) los ciudadanos.

Es insoslayable e impostergable, ante una realidad como la nuestra: la federación, las entidades federativas y los municipios son ámbitos de gobierno; en los cuales se desarrolla la vida regional y dónde nace la unidad nacional, el municipio. En particular, reviste mayor importancia, ya que constituye el primer vínculo entre la sociedad y el Estado, por tal motivo, los gobiernos: federal, estatal deberán canalizar considerables recursos para promover un desarrollo sostenido y sustentable.

Sin embargo, en un país con características tan heterogéneas, es difícil establecer con efectividad estrategias para el desarrollo sostenido municipal. Existen estados con un número mínimos de municipios y otros que presentan una pulverización notable, por señalar un ejemplo, Baja California esta constituida por cuatro municipios, mientras que Oaxaca y Puebla poseen 570 y 217 respectivamente. Por otra parte, existen municipios con grandes presupuestos, frente a otros con recursos casi inexistentes.

Aunado a esté panorama, la elaboración de tipologías municipales, mediante el ordenamiento de variables que componen la problemática de esté esfera de gobierno, representa una valiosa herramienta para el analisis de tan compleja realidad y proporcionar una base para la toma de decisiones.

Esto hace que la tipología deberá aplicarse como punto final y no el de partida. Se debe tener presente que nuestra realidad es cambiante, y por lo tanto, una clasificación puede ser valida hoy, pero no mañana. Debemos hacer clasificaciones, tipologías, taxonomías, pero con elementos ubicados en el tiempo y lugar.

La historia política ha constituido la variable determinante y a ella se ha sumado, como segunda variable independiente, la diversidad de condiciones ecológicas.

## Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

Es decir, la naturaleza, el hombre, los grupos, y la sociedad civil, son movidos por el mismo principio, por una misma fuerza general: energías, formando energéticos o sistemas holísticos en cadena. Para ello es importante hacer uso de ciertos métodos alternativos, que sean capaces de responder a las expectativas de un desarrollo duradero municipal, aplicando la *metodología de cibernética social*.<sup>51</sup>

Donde el desarrollo municipal, en las diferentes vertientes de la administración pública local en nuestro país, dependen de un elemento indispensable para lograr la vigorización de la misma: como es la *voluntad política del gobierno*.

Por otra parte, otra de las variables a considerar dentro del desarrollo en el municipio; como el nuestro, es el de un sistema educativo congruente con la formación, especialización, productividad, y avance tecnológico. Esta es una de las premisas fundamentales de los "*milagros económicos*" contemporáneos. Por ello, las teorías del crecimiento empiezan a dar un mayor énfasis sobre el papel del capital humano en el desarrollo de México.<sup>52</sup>

En la actualidad, los recursos humanos, su formación, capacitación, aptitudes, y actitudes son una variable clave; se deben considerar como el elemento "*dinámico del sistema*"<sup>53</sup>. Como táctica para lograr los fines y crear un ambiente favorable a la transformación, cambiando las costumbre y antes o paralelamente las leyes. Para ello, se requiere de un análisis de metodologías, que sean trabajadas con un actitud tecnológica definida. En otras palabras, se trata de pensar libremente, criticar sin tabúes, ni mitos, y en definitiva emerger con propuestas específicas.

Se precisan, todos estos instrumentos con el fin de proporcionar perfiles y sugerencias para la administración pública deseable. Una administración para un ciudadano informado basada entre otros aspectos: *eficiencia, eficacia, adaptabilidad, innovación, adecuación, comunicación y negociación*. Se trata de rediseñar un sistema de personal que encare y supere cada uno de los problemas. Un sistema basado en: cambio, innovación, estímulo, responsabilidad, iniciativa, capacitación, en el cual fluyan energías hacia la administración. La selección y la formación han de ser la boveda del edificio, cuya base central. Es una formación orientada con miras amplias, agentes de cambio de la cultura administrativa.

<sup>51</sup> Cfr. Gaceta Mexicana de la Administración Pública, *Tipología Municipal*, INAP, Números: 42, 43 y 43, 1993.

<sup>52</sup> Roberto Salinas León: *Economista*, México, 19/10/95.

<sup>53</sup> *Federalismo y Desarrollo*, No. 45, *op. cit.*

### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

Esa cultura urgida de transformaciones, desde donde se proyecta la administración y, que a su vez, tiene una faz externa en las percepciones que la sociedad tiene de la administración.

En donde el administrador público<sup>54</sup> en el futuro habrá de ser "... una persona de amplia cultura, con actitudes de flexibilidad y adaptabilidad a los cambios y la innovación, sensible a las demandas ciudadanas, capaz de establecer medios de comunicación que faciliten el transvase de información bidireccional entre los ciudadanos usuarios y los centros encargados de la programación y planeación de las políticas públicas, que disponga de un espíritu analítico que contemple el razonamiento lógico necesario para la modernización y consiguiente evaluación y, finalmente, éste en disposición de asumir la iniciativa y la adaptabilidad y la responsabilidad en las decisiones que le correspondan".

Desde una perspectiva integral, se precisa una educación básica plural que contemple la identidad propia de pertenencia a un mundo interrelacionado para lo que se necesita el conocimiento activo, como mínimo, de la administración pública que necesita la comunidad municipal. Esta nueva cultura de la administración involucra valores de carácter ético, como impulsores de la innovación permanente y de la adecuación al conjunto de peticiones de la sociedad de quienes tienen encomendada su atención.

---

<sup>54</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador Público al Gerente Público*. Ed. INAP, México, 1995.

## 1.5 ASPECTOS JURIDICOS DEL MUNICIPIO EN UN ESTADO DE DERECHO.

En este apartado, se analizarán las bases jurídicas que rigen la actividad municipal, en la sociedad, la cual sustenta su acción -como gobierno- en un Estado de Derecho, que rige y limita las capacidades, obligaciones, responsabilidades y atribuciones de los distintos ordenes de gobierno.

En donde la realidad, debe ser el cause que modifique la normatividad positiva, sino caemos a una ciencia jurídica sin derecho, que a ocasionó la incapacidad de plantear y resolver problemas reales. Partiendo de la concepción " democrática y social del Derecho como imperativo de la actividad administrativa".<sup>55</sup> Derecho como administración pretencional y el poder de exigir. La persona humana es libre para solicitar ampliación e insatisfacción de la administración y de sus prestaciones.

La actividad estatal debe estimular la búsqueda de soluciones técnicas, políticas que lleven a un desarrollo humano y se propicie el fortalecimiento de la libertad del hombre, así como también, el perfeccionamiento de la democracia de los pueblos. Es decir, defender el principio de la autodeterminación de los pueblos que México, sostiene con tanta perseverancia y categoría para alumbrar el ámbito internacional y del que se ha dejado a oscuras la propia casa. Además, es indispensable subrayar la necesidad de una cultura política de participación, ayudar a los miembros de la comunidad.

La Constitución norma la vida urbano-rural en sus aspectos: Administrativos, económicos, sociales, políticos, culturales, etc., de ahí que se pueda hablar de un Estado de Derecho. Sin embargo, es importante aclarar el concepto de *Estado de Derecho*.<sup>56</sup>

*El Estado de derecho " es aquél cuyo poder y actividad están regulados por la ley y por lo tanto el primero queda sometido por el segundo",* derecho y ley son así la expresión jurídica de la voluntad general, en contraposición a los Estados absolutos, totalitarios con el poder ilimitado. No obstante, nos dice Mario Camacho Salas<sup>57</sup> que se requieren ciertas características generales y principios básicos que corresponden a un auténtico Estado de Derecho, se puede sintetizar en cuatro aspectos, que son:

<sup>55</sup> Cfr. José Mejía Lira. *Problemática y Desarrollo Municipal*, Coed. Plaza & Valdez y la Universidad Iberoamericana, México, 1994.

<sup>56</sup> Cfr. *Gobierno y Administración en México*. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1994.

<sup>57</sup> Mario Camacho Salas. *Director de Orientación y Modernización Municipal del CEDEMUN*.

### 1.5.1 PRINCIPIOS BASICOS QUE RIGEN EL MUNICIPIO EN UN ESTADO DE DERECHO

#### a) El Imperio de la Ley.

Es la parte fundamental del Estado de Derecho; por ley debe entenderse como aquello que fue creado por el órgano popular representativo( Congreso, Asamblea Nacional, Cadildo ) como expresión de la voluntad general. La Ley ordinaria se relaciona a la vez que subordina a la ley fundamental (Constitución).

Es necesario aclarar que no todo "Imperio de la Ley" es Estado de Derecho, si la ley proviene de una voluntad individual absoluta y no de una asamblea de representantes popular y libremente elegida, o de lo que se acerque a la verdadera voluntad general, no se podrá hablar de un Estado de Derecho.

#### b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Esto se refiere propiamente a una rígida separación, sino más bien de una distribución o división de funciones y poderes, que necesita de una serie de relaciones , controles e intervenciones mutuas y reciprocas. Asi los tres poderes, deben limitarse más no entorpecerse incesantemente, para hacer frente al absolutismo y la dictadura.

El Poder Legislativo está limitado por la Constitución y por los tribunales, ordinarios o especiales según cada régimen particular, que vela por las garantías de la constitucionalidad de las leyes; además, el poder legislativo está sujeto a limitaciones y controles de carácter político general derivadas de la organización y funcionamiento de los sistemas democráticos.

La independencia del poder judicial frente a las presiones tanto del legislativo como del ejecutivo es característica del Estado de Derecho; ya que el poder judicial requiere que la administración de justicia realice a través de un sistema procesal regular, ordenado y coherente. Es decir, un sistema que garantice adecuadamente la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.

Finalmente, la facultad de realizar los actos materiales y concretos de la aplicación de la ley en un Estado de Derecho corresponde al poder ejecutivo ( gobierno y administración ); esta instancia se configura através de la legalidad de la administración.

#### c) Legalidad de la Administración: actuación conforme a la ley y un suficiente control judicial.



#### **Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

Esto significa que la administración debe realizar sus actos sobre la base que le faculta una ley preexistente; misma que constituye el fundamento y el marco en que actúa la Administración. La sumisión de ésta a la ley, se manifiesta a través de un sistema de control y responsabilidad por parte de la administración. Dicho sistema debe asegurar el comportamiento de ésta última conforme al Derecho y servir de garantía para la seguridad jurídica de los particulares. Se complementa entonces, con el establecimiento de un control jurisdiccional de la legalidad contra las posibles desviaciones legales llevadas a cabo por los órganos de la Administración el ejercicio de poder; este sistema es el llamado régimen jurídico de la administración o bien, un sistema de justicia administrativo.

Por lo tanto, toda actividad de la administración debe estar sometida al imperio de la ley, así queda sujeta a un control a través de los órganos jurisdiccionales, con responsabilidad de todos, gobernantes y gobernados, para que se pueda hablar de un Estado de Derecho.

En el sistema constitucional mexicano el principio de legalidad a que se encuentra sometida toda autoridad, y ésta establecido en el artículo 16 constitucional que a la letra señala:

" Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posiciones, sino en virtud de los mandamientos escritos por la autoridad competente, que funda y motiva la causa legal del procedimiento ".

d) **Derecho y libertades fundamentales para el desarrollo humano: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.**

La garantía y seguridad, tanto de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, constituyen el objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas; además de que adquiere el elemento esencial en que se apoya el desarrollo humano.

Todos aquellos derechos, que se consideran fundamentales para el desarrollo humano dentro de un Estado de Derecho, entre otros artículos constitucionales, se pueden señalar los siguientes, y que se presentan en la tabla No.1. En todos estos artículos demuestran los distintos aspectos que deben ser atendidos, y que reflejan la existencia de un derecho urbano-rural a ser considerado en toda política de desarrollo humano.

Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

Cuadro No. 1		
ART.	FRACC.	CARACTERISTICAS
3	II. a) y b)	Democracia con sistema de vida, y una educación nacional.
4		Igualdad del varón y la mujer, siendo la base de la familia, facultando a ella a decidir el número de hijos. Todos tienen derecho a la salud y la familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa.
5		Garantizar el libre ejercicio de la profesión.
8		Derecho de petición.
9		Libre asociación, complemento al 6o. y 4o., de manifestación de ideas.
11		Libre tránsito.
14		Garantía de audiencia, nadie podrá ser privado de su libertad y vida sino mediante juicio en tribunales.
16		Nadie puede ser molestado en su domicilio.
25		Estado como rector del desarrollo.
27		Usos, aprovechamientos y explotación de tierras y aguas, etc. La propiedad privada como una misión social. La nación tiene derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Se dictarán las medidas necesarias para ordenar los Asentamientos Humanos, para establecer adecuadas provisiones usos, reservas y destinos de tierras, agua y bosques. Efectuar obras públicas para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Garantizando además, la tenencia de la tierra mediante seguridad jurídica, promoviendo las coordinaciones para el desarrollo sustentable.
28		Economía mixta, no monopolio y la existencia de la libre competencia. Precisa las áreas estratégicas exclusivas del sector público.
31	IV)	Obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos del sector.
39		Pueblo titular de la soberanía.
42		El territorio nacional comprende partes de tierra, agua y espacio aéreo los que conformarán el territorio.
43		Partes integrantes de la federación.
44		D. F. como asiento de los poderes.
48		Islas, cayos, arrecifes, etc./ Espacio sin territorio nacional dependerá del gobierno.
73		Facultades del Congreso, como admitir un nuevo Estado.
89		Facultades del Presidente- Potestad reglamentaria.
90		Bases de la organización y de la administración pública federal.
115		Bases para la regular la estructura, organización, y función del municipio libre.

Elaborado: Aguilar Vázquez José Zeferino. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1996.

#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

En todos estos artículos demuestran los distintos aspectos que deben ser atendidos, y reflejan la existencia de un derecho urbano-rural a ser considerado en toda política de desarrollo humano duradero. En otras palabras, el derecho a la vida y a la integridad física; derecho a la libertad de pensamiento y de expresión; derecho a una veraz información; derecho a la libertad religiosa y de creencia; derecho a la libertad de reunión y asociación; derecho a la libertad de circulación; residencia e inviolabilidad del domicilio, correspondencia, etc.; derechos económicos y sociales (trabajo, seguridad social, huelga, etc.); derechos políticos tendientes a la institucionalización de la democracia; derecho de igualdad ante la ley; derecho a la seguridad y garantía en la administración de justicia.

Para el caso del gobierno municipal, el artículo 115 constitucional establece una serie de facultades y obligaciones, que a continuación se analizarán con mayor detalle.

Estos derechos y libertades son sólo algunos que deben ser reconocidos y jurídicamente garantizados a todo hombre.

#### 1.5.2 ASPECTOS GENERALES Y CONSTITUCIONALES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO.

Si bien en el siglo XIX hubo algunos proyectos para darle rango constitucional al municipio, no es sino hasta 1917 en que el cuerpo normativo de la Constitución dedicó un artículo específico para establecer las bases mínimas de los elementos fundamentales de este órgano de gobierno.

En el texto original del artículo estableció:

"Art. 115.- Los Estados Adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como bases de división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

**Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo y los gobernadores de los estados tendrán el mandato de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente. Los gobiernos constitucionales no podrán ser reelectos en su cargo más de cuatro años."<sup>58</sup>

De lo anterior, se desprende que el municipio mexicano fue concebido como instancia de gobierno local, con órganos de gobierno de índole política y no simplemente administrativa, con Ayuntamientos electos en forma directa y universal. Sin embargo, esto nos lleva a pensar a cerca de las primeras definiciones que lo conceptualizaron como una mera figura descentralizada del Estado, dedicada básicamente a la administración de los servicios públicos, en un territorio determinado.

Dicha definición, partía de una concepción, que ahora ya es superada, tomando elementos de Estados con estructura política central, en los que sólo existe un orden jurídico válido para todo el país, y no los de un estado federal cuyo signo distintivo es la coexistencia de tres niveles en el orden jurídico, sin que se dieran relaciones de subordinación, sino de supraordenación en los que todos dependen de los postulados de la norma superior. Es decir, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Así en los estados federados la organización de los poderes públicos tanto en la estructura nacional del gobierno como en las entidades federativas, presentan características semejantes compartiendo la división de los poderes constitucionales, sino adicionalmente opera una división del ejercicio de las funciones estatales entre instancias del gobierno de diferente orden los que en conjunto constituyen el Estado Federal.

De hecho, los dos órdenes de gobierno, el federal y el estatal comparten semejante organización de sus poderes públicos no sucede lo mismo en los que se refiere a las competencias y las funciones de cada uno de ellos en esta materia opera el sistema de distribución competencial que prevé la Constitución en su Art. 124 al establecer el principio de facultades expresas para los poderes federales y por exclusión para las instancias locales.

---

<sup>58</sup> Cfr. Supra. Los párrafos son extraídos directamente de la Constitución Política... *op. cit.*

De acuerdo, a las características de nuestro sistema federal, nos dice Sergio Elías Gutiérrez Salazar<sup>59</sup> que la distribución de competencias entre los niveles de gobierno se establecen en un orden competencial de tres tipos distintos:

1.- El marco normativo del nivel federal, esto significa que las facultades expresamente otorgadas por la Constitución General a los poderes federales.

2.- Aquellas que la propia Constitución hace coincidentes o concurrentes entre los niveles federal y estatal.

3.- Aquellas facultades otorgadas a los estados miembros de la federación por la Constitución General.

En base a lo anterior y al revisar el artículo 115 Constitucional, se encuentran más de diez artículos que mencionan al régimen municipal. (Ver: Anexos al final del trabajo). Desde ésta perspectiva el municipio "es la unidad básica de la organización política y administrativa del Estado Mexicano"<sup>60</sup>, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo; así, puede decirse que el marco jurídico del municipio está formado:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

La Constitución Política Estatal;

La Ley Orgánica Municipal;

La Ley de Hacienda Municipal;

La Ley Anual de Ingresos Municipales;

Otras Leyes estatales de aplicación municipal;

El bando de policía y buen gobierno;

Los reglamentos municipales.

En el ámbito municipal, es considerado como el nivel de gobierno y organización, en donde sustenta y deriva sus acciones, y la influencia de tres grandes apartados como son:

- a) El marco jurídico ( leyes, códigos, decretos, reglamentos, circulares, etc. );
- b) Las bases programáticas (Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de desarrollo y municipal, programas, etc.) y
- c) Las bases de coordinación ( SNPD, Convenios específicos, etc. ).

De acuerdo con la distribución de competencias, que se han expuesto en los párrafos anteriores, la Constitución Política de nuestro país, establecida por el

<sup>59</sup> Sergio Elías Gullerrez Salazar. Vocal Ejecutivo del Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN).

<sup>60</sup> Cfr. Martínez Cabañas. Gustavo. La Administración Pública Estatal y Municipal de México, Coed. INAP-BANOBRAS. México, 1992.

#### Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano

constituyente de 1917, decidió que los Poderes de la Unión se dividieran en tres ordenes de gobierno, el federal, estatales y los municipios, dando así surgimiento al pacto Federal y la división política de la nación.

Todos los artículos ya señalados, demuestran los distintos aspectos legales que deben ser atendidos, y reflejan la existencia de los derechos del hombre; donde se deberá reconocer que los seres humanos tienen el derecho de vivir en un medio ambiente balanceado; y un desarrollo humano más digno; así las políticas de desarrollo sustentable, deberán incluir la participación de todos los sectores de la sociedad.

Por lo tanto, la legalidad y los derechos fundamentales del hombre como tales existen, sin embargo, muchos de éstos no se aplican porque carecen de apoyo político real ó son considerarlos obtáculo de grupos dominantes. Es necesario considerar, que no se puede pensar en un desarrollo humano, sin una visión integral de los diversos aspectos que reviste.

En realidad, se tendrá que avanzar en indentificar metas, analizar estrategias para lograr proponer políticas de prosperidad compartida, fortalecer los marcos normativos y la generación de capacidades, la erradicación de la pobreza y la conciliación del crecimiento económico, así como también en la protección del medio ambiente.

En este sentido, los estados y municipios son: la base de la organización política, económica, social y cultural de nuestro país. En donde el régimen municipal plenamente reconocido en el artículo 115, tiene una misión muy importante. No obstante, a pesar que muestra la ley fundamental lo considera como la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados, su vida ha sido bastante precaria, debido a diferentes circunstancias que han limitado su importancia y su capacidad de gestión para cumplir adecuadamente sus funciones en beneficio de la población que lo habitan.

Los principios fundamentales de la organización federal mexicana establece claramente la necesidad de reconocer al *municipio* como un orden de gobierno que además de formar parte de los estados, también gozaría de libertad política, económica y administrativa para administrar y cumplir con sus funciones.

Sin embargo, los municipios han ejercido parcialmente sus libertades y han sido tributarios del Poder Ejecutivo Federal y de los estados, como consecuencia de las contribuciones que les ha sido impuestas principalmente por el primero, pero también, por la sanción de sus presupuestos ha sido realizada por los gobernadores de los estados. En otras palabras, a los municipios se les ha dejado

**Una nueva visión de la administración pública: hacia un desarrollo humano**

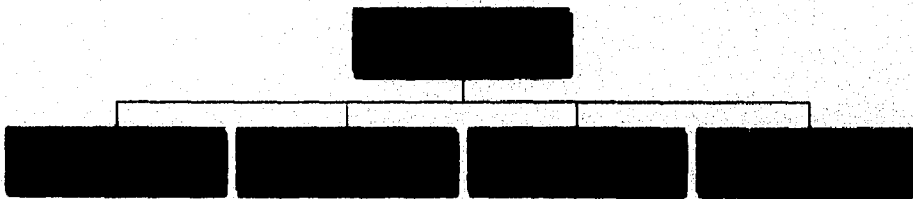
una libertad reducida y casi insignificante en el manejo de sus márgenes de acción económica, política, social y cultural.

Bajo este contexto, y estrictamente hablando de una realidad vigente, el municipio resulta no ser ni soberano, ni autónomo, pues no puede fijarse su propia competencia a través de su propio marco jurídico, el cual le es proporcionado por poderes externos que bien puede ser el federal o el estatal, a través de sus órganos y actos legislativos o administrativos, abarcando su régimen financiero-patrimonial laboral, etc. Es importante, formular mecanismos que fortalezca la coordinación de los esfuerzos que realizan, tanto la federación y los estados, como el municipio para cumplir con sus objetivos básicos de atención a la ciudadanía.

En realidad el municipio mexicano es tan rico, diverso y complejo, que todas las versiones que en él se dan, contribuyen parcialmente a su definición integral. El municipio es, en sí mismo, un elemento descentralizador de la existencia jurídico-político de los pueblos.

*El municipio en México es la institución, política-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas, y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.*

Como lo establece el artículo 115 Constitucional, donde el Ayuntamiento, es un cuerpo colegiado con personalidad jurídica propia que se encarga de la Administración Pública Municipal, como es el caso de Ixtacamaxitlán Puebla, y es de la siguiente manera:



## CAPITULO II. EL DESARROLLO SUSTENTABLE : UN ESTUDIO DE CASO EL MUNICIPIO DE IXTACAMACTITLAN, PUEBLA.

### 2.1 PUEBLA EN EL CENTRO DE LA TRADICION MUNICIPAL: UNA BREVE CONTEXTUALIZACION.

Puebla ha vivido días de esplendor y también de estancamiento. Los primeros han sido días de unidad y de participación en las tareas colectivas, los otros han sido días de confrontación y de polarización.

La economía poblana muestra un fuerte rezago respecto al resto del país. El Estado de Puebla ha venido creciendo en su Producto Interno Bruto (PIB) menores al promedio nacional y muy por debajo del promedio poblacional de la entidad. Si bien el Estado ocupa el séptimo lugar a nivel nacional por su participación en el PIB, y a nivel de PIB per capita se encuentra entre los últimos cinco lugares del país.

En Estado de Puebla se presentan los contrastes sociales con una gama que poco se refleja en otras entidades. La totalidad de sus grandes zonas urbanas registran grados de marginación bajos o muy bajos, pero en la zonas rurales la miseria campea, al grado de que allí se tienen varios municipios de la Sierra Norte.<sup>61</sup>

En este contexto, el Estado de Puebla se ubica en el sexto lugar con el índice de marginación en un nivel muy alto. Los primeros lugares en índice de marginación los ocupan los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, y Veracruz, en ese orden.

En donde la situación se agrava debido ha los rezagos que permean en el Estado; ya sea, en materia de infraestructura y servicios indispensable para reorientar su desarrollo humano sostenido. Puebla es un estado de disparidades: es tierra de punzantes marginaciones. Así lo acredita su grandeza secular, sus tradiciones culturales, sus próceres, artistas y creadores, sus trabajos y factorías. Por su población, Puebla es el quinto Estado de la República; que cuenta con la ciudad más importante y con el séptimo lugar en PIB.<sup>62</sup>

Así encontramos que siete entidades que comprenden el 17% del territorio y el 50% de la población aportan el 60% o más del PIB. Dichas entidades son: el Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Tabasco, y Veracruz. Como se observa en el cuadro, el D.F., genera más del 25% del PIB, llega a cifras cercanas al 30%, en contraste con entidades como Baja California Sur, Campeche, y Quintana Roo que generan apenas el 0.4% cada una y en su conjunto de 1.2.

<sup>61</sup> Revista, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Programa de la Sierra Norte de Puebla 1992-1994, Ed. Solidaridad, México, 1993.

<sup>62</sup> Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, Ed. Gobierno del Estado de Puebla, México, 1993.



**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

Se puede señalar, que D.F., Jalisco, Estado de México, Nuevo León en forma conjunta, generan el 50% del PIB o más. En contraste, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacateca, igualmente considerados conjuntamente, no llega a representar el 5% del PIB.

TABLA 1. COMPARACIÓN DE DIEZ ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO.		
ENTIDAD	PARTICIPACION EN EL PIB NACIONAL	PIB PER CAPITA (MILES DE PESOS )
Distrito Federal	27.47	16,474.6
Estado de México	10.68	5,375.5
Jalisco	6.94	6,504.4
Nuevo León	5.93	9,492.2
Veracruz	5.14	4,085.9
<b>Total</b>	<b>56.16</b>	
Baja california	0.39	6,072.0
Campeche	0.45	4,204.1
Quintana Roo	0.46	4,504.1
Colima	0.51	5,933.5
Tlaxcala	0.66	4,469.8
<b>Total</b>	<b>2.47</b>	

Elaborado: Aguilar Vázquez, José Zeferino, apartir del XI Censo General de Población y Vivienda, México 1990, INEGI.

Este proceso centralizador de las actividades económicas en el país, ha causado problemas sociales serios en la actividad económica de los municipios y en entidades federativas, principalmente en el medio rural; en la baja calidad del nivel de vida. La inversión pública federal, como sabemos permite un mayor desarrollo, se encuentra también altamente diferenciada.

Dentro de estas dispariendades de inversiones, se encuentra el Estado de Puebla. Con respecto, a los estados más desarrollados que obtienen mayores niveles de inversiones, basta mencionar que si sumamos la inversión pública federal del Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Tabasco, y Veracruz, en los últimos años se obtiene más del 50% de la inversión total. En lo municipal se confirma esta tendencia donde el D. F., supera a un gran número de estados. Además tiene una gran importancia las participaciones que otorga la federación a los estados y municipios, sin las cuales difícilmente podrían llevar a cabo las funciones que les corresponde a ambos.

El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla

Tabla No. 2 FOGAIN, FOMIN Y FONATUR: FINANCIAMIENTO CANALIZADO POR ENTIDAD 1987( millones de pesos )

ENTIDAD	FOGAIN	FOMIN	FONATUR
	263,899	24,024	159,166
Distrito Federal	20,519	3,360	792
Jalisco	41,466	2,348	2,634
Estado de México	11,976	595	164
Nuevo León	23,098	3,198	530
Guanajuato	20,023	-	-
Aguascalientes	6,836	-	208
Baja California	8,891	3	5,310
Baja California Sur	362	92	31,424
Campeche	965	-	-
Coahuila	7,895	361	277
Colima	825	-	8,158
Chiapas	2,438	-	146
Chihuahua	5,701	155	560
Durango	8,360	1,892	269
Guerrero	1,687	400	8,438
Hidalgo	2,584	65	237
Michoacán	6,798	97	249
Morelos	1,787	306	111
Nayarit	1,264	-	-
Oaxaca	2,038	-	114
Puebla	20,551	-	396
Queretaro	2,962	-	-
Quintana Roo	1,191	662	28,612
San Luis Potosi	3,616	226	129
Sinaloa	32,002	-	1,519
Sonora	14,174	2,125	396
Tabasco	2,017	2,259	-
Tamaulipas	3,976	-	-
Tlaxcala	2,479	-	109
Veracruz	8,401	1,915	192
Yucatán	6,201	3,965	192
Zacatecas	816	-	-

Elaborado: José Zeferino Aguilar Vázquez. Con información de nacional financiera S.N.C. 1994.

De acuerdo con los recursos orientados al desarrollo municipal -recursos presupuestales en programas de desarrollo- encontramos también una gran concentración en los recursos con mayor índice de desarrollo. Por ejemplo, en 1987

**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

los estados donde más se invirtió en este aspecto fueron, por su importancia: Jalisco, Chihuahua, Veracruz, Chiapas, Durango, Zacatecas, y Estado de México. Igualmente en los fondos creados para fomentar ciertas actividades económicas como FOGAIN, FONATUR y FOMIN los recursos se encuentran orientados en mayor escala hacia los estados de mayor nivel de desarrollo.

Detrás de ese esplendor, Puebla es también tierra de limitaciones estructurales e inequidades ancestrales. Y son profundos los rezagos en infraestructura y servicios, marcadas las desigualdades sociales, tanto urbanas como rurales: es evidente la marginación y la pobreza.

En Puebla viven casi tres millones de personas con ingresos familiares menores a 2 veces el salario mínimo, el número más alto entre las entidades de México. Puebla ocupa el vigésimo noveno lugar en el PIB agropecuario percapita; el vigésimo octavo lugar en alfabetización; el trigésimo lugar en abastecimiento de agua por habitante y el tercero en mortalidad infantil.

Hay una Puebla dinámica y moderno, rural y urbana que participa como ventana en el desarrollo y que puede incorporarse a la competencia internacional. En contraste, en la capital misma, en las ciudades, y en el campo, vive una población que sufre el agravio de hirientes rezagos. Esta población es el vivo testimonio de la política de desarrollo que se lleva actualmente.

Se impone, una lucha simultánea en dos frentes íntimamente ligados. La acción por recuperar y acelerar el ritmo del sector moderno; impulsar la inversión, el empleo y el producto, entre otras cosas, haciendo de Puebla un centro urbano de primera calidad mundial. Con su oferta competitiva para la industria, el comercio y los servicios; y al mismo tiempo, moderando las desigualdades sociales, erradicar la pobreza extrema, y promover el bienestar productivo y dar causa a la justicia social. Un desarrollo al servicio de la justicia social fundada en bases productivas.

La modernización para el desarrollo económico debe sustentarse en bases productivas reales, en la competitividad. En la ciudad capital, en los corredores industriales, en las ciudades medias y en el sector agrícola moderno se cuenta con el soporte para el impulso que se desea para el Estado.<sup>63</sup>

El cambio de Puebla y los municipios conurbados es, así, palanca decisiva para el desarrollo económico; y en parte, también es para el desarrollo social, es porque en la capital habitan más de la cuarta parte de la población con grandes problemas de servicios y de bienestar; y por el deterioro ecológico y la contaminación de las aguas

<sup>63</sup> Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, *op. cit.*

#### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

que se generan perjudican a regiones agrícolas enteras en el Estado. Entonces la Ciudad de Puebla es un centro de alta competitividad con el proyecto prioritario que está realizando el gobierno actual que implica: desarrollo urbano planificado, dar solución a fondo a la crisis de agua potable, alcantarillado, drenaje, vialidad y transporte, basura, telecomunicaciones; regulación estricta del uso del suelo, rehabilitación ecológica; servicios diversos de la más alta calidad: educación, capacitación para el trabajo y tecnológica, capacitación empresarial, salud, vivienda y financieros.

Por otro lado, la distribución regional armónica y el crecimiento urbano es también un aspecto primordial del desarrollo del Estado. Es por ello, que se debe consolidar las ciudades medias con planeación urbana, industrial y comercial adecuada y una moderna red de comunicaciones dará como resultado el potencial económico y social, y absorber de manera ordenada la migración rural. Se requiere de un Estado que conjugue diferentes polos de atracción, teniendo como ejes: actividad industrial y de servicios, e infraestructura básica.

La clave ha sido la participación estatal, federal e internacional de autofinanciamiento y apoyo público y privado para hacer frente a la problemática básica de las nueve ciudades más importantes por su población, industria, comercio, y servicios, éstas ciudades son: Tehuacán, Atlixco, San Martín Texmelucán, Cholula, Huauchinango, Teziutlán, Izúcar, Zacatlán, y Xicotepec, éstos centros contienen el 19% de la población del Estado y si sumamos el 26% que se ubica en el municipio de Puebla, se tendrá que atender al 45% de la población poblana.

La política social en Puebla, ha sufrido agudas carencias que deben ser preocupación esencial y permanente, para los gobiernos de los distintos niveles de la administración pública: Federal, Estatal, y Municipal. De acuerdo con los indicadores económicos Puebla ocupa el vigésimo noveno lugar en médicos por habitante, y el vigésimo quinto en viviendas electrificadas.

La población poblana confronta una de las situaciones más punzantes del país. Cuatro de cada diez trabajadores poblanos perciben menos de un salario mínimo; 503 mil indígenas viven en medio de limitaciones severas, la mitad de la población carece de drenaje y un tercio de agua entubada; 6% de los municipios carecen de carreteras y un 15% de carreteras revestidas.

En resumen, Puebla se encuentra entre los últimos lugares del país en materia de infraestructura básica: carreteras (pavimentadas), agua potable y drenaje, nivel educativo, servicios de salud; y en lo que se refiere a los diferentes sectores productivos como: asesoría, capacitación, mejoramiento técnico y financiamiento, para el apoyo a la producción industrial, empresarial, servicios, y agropecuario.

### 2.1.1 EL ESTADO DE PUEBLA: Y SUS REGIONES

Debemos de considerar como uno de los obstáculos al desarrollo de Estado de Puebla, es el desequilibrio regional, resultado de una evolución histórica y ante la necesidad de conformar un proyecto estatal y de poner fin a una dispersión regional establecido en un centro fuerte (centralización). Sin embargo, los saldos de este proceso han sido graves en varios aspectos.

En el caso del ámbito municipal, encontramos todavía una gran heterogeneidad en cuanto a su situación económica, y en muchos de los municipios en México, una gran carencia de recursos. El superar las carencias y vencer los problemas que aquejan a los municipios pasan por una serie de consideraciones, entre las cuales las finanzas revisten un ángulo fundamental del problema.

Sin lugar a duda, el territorio nacional se encuentra dividido en 3387 municipios y 16 delegaciones, comprendiendo un territorio de 1,956,722 Km<sup>2</sup>. La realidad es que existe una gran disparidad en la repartición del territorio, por ejemplo el estado de Tlaxcala cuenta con 44 municipios, con una superficie promedio de 91.27 Km<sup>2</sup>, mientras que Baja California Sur cuenta con 4 municipios con un promedio de 18,868.75 Km<sup>2</sup> de extensión territorial. Otros casos extremos son: Oaxaca, Puebla con 570 y 217 municipios cada uno.<sup>64</sup>

No sólo encontramos una disparidad en la división y extensión territorial, sino aún más, es la disparidad en la densidad. Veracruz, el D. F., cuenta con 5,494.97 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a 4.3 de Baja California Sur y 9.8 de Quintana Roo. La distribución de la población presenta grandes desequilibrios, basta mencionar que en la región Centro-Este, que comprende los Estados de Querétaro, México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y el Distrito Federal, concentran un tercio de la población del país. Si sumamos la población del estado de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo, Tlaxcala, Colima, Nayarit, Querétaro, y Morelos, obtenemos una cifra poblacional equivalente a la del Distrito Federal.

Las disparidades de conformación geográfica y poblacional deben ser analizadas en conjunción a una serie de elementos. Dentro de los de mayor relevancia corresponden a los aspectos de la dinámica económica diferenciada de cada una de las entidades federativas del país.

En contraste, la gran diversidad de los recursos naturales de nuestro país; es reconocido, en todo el mundo, es el compendio de las aportaciones de todos y cada

<sup>64</sup> José Mejía Lira. Problemática y Desarrollo Municipal, op. cit.

**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

uno de los estados de la República y de las regiones de este México, de enorme riqueza de los recursos naturales; a sus tradiciones, y a su historia-cultural.

Puebla no es la excepción, sin lugar a duda, es una de las entidades que se reconocen por su diversidad de recursos naturales; tradiciones; costumbres; y su riqueza histórica y cultural. Esto hace que Puebla, con certeza en el potencial de su tierra, y seguro de que con unidad no hay obstáculos que puedan vencer, y en la cual los poblanos con orgullo puedan aspirar en un futuro un desarrollo humano sostenido más digno del Estado.

Las condiciones geográficas han establecido las primeras se relacionan con el desarrollo regional, encontrándose tres grandes regiones naturales:

- I. Región Norte,
- II. Región Central, y
- III. Región Sur de la Mixteca, y de la Región Sierra Negra que comprende las regiones de Izucar de Matamoros y Tehuacán.

Sin embargo, de acuerdo a los Estudios de Planeación Regional señalan que el Estado de Puebla se conforma de 217 municipios, y se agrupados en 7 regiones socio-económicas, las cuales son:

- I. Huauchinango,
- II. Teziutlán,
- III. Ciudad Serdan,
- IV. San Pedro Cholula,
- V. Puebla, VI. Izucar de Matamoros y VII. Tehuacán.

Las características de la problemática del Estado, se debe en gran medida a la combinación de problemas ancestrales, prehispánicos, culturales, y a las técnicas tradicionales; y por otra, debido a planes y programas paliativos, así como también de proyectos aislados, desvinculados de la realidad y necesidades que demanda la población. Frente a esto tenemos una población creciente, cada vez más demandante y día con día más informada; y si sumamos a esta problemática, las crisis económicas por las que a traviesa el país, y sin lugar a duda el Estado de Puebla.

Sin embargo, son muchas las perspectivas que presenta Puebla, para poder contribuir a la grandeza de nuestro Estado, y lograr ser más competitivos frente a los retos y a la coyuntura política presente en el orden nacional e internacional.

En cada una de las regiones poblanas se persibe la generosidad y la unificación de su gente para que Puebla sea en futuro una entidad competitiva, con mayor capacidad para resolver las demandas de sus conciudadanos, en el nivel económico, político, y social.

La posibilidad de satisfacer las diversas necesidades, por parte de los ayuntamientos, se encuentra altamente limitada por la escases de recursos y la pobreza que caracteriza a sus economías y sus finanzas. Apesar de los apoyos otorgados por la federación hacia los municipios, éstos siguen sin lograr cubrir los servicios básicos de manera general a sus comunidades, sobre todo a los municipios de tipo rural. En un estudio efectuado en 1984 de 378 municipios, localizados en el trópico húmedo y en los cuales se produce el 98% del café del país, muestra que sólo el 18% contaba con los servicios de agua, luz y pavimento. La gran mayoría apenas contaba con los servicios mínimos de manera parcial o deficiente.<sup>65</sup>

## LA SIERRA NORTE DE PUEBLA

La Sierra Norte de Puebla se caracteriza por la variedad de sus recursos naturales, su diversidad cultural y la riqueza de su historia.

De los 217 municipios que tiene la entidad, la Sierra Norte, cuenta con 63 municipios, que representa un 29% del total de municipios y 1,430 localidades. Y tiene por límites al norte y este, a Veracruz; al sureste los municipios de Libres, Ocotepéc, Cuyoaco y Tepeyahualco; al Oeste al Estado de Hidalgo, y al sureste al Estado de Tlaxcala; su extensión aproximada es de 8412.9 Km<sup>2</sup>.

En el siglo XVI, la división territorial de la Sierra Norte se realizó de acuerdo con las jurisdicciones prehispánicas de señoríos y provincias indígenas, con esto se respetó la organización original de los habitantes de la región junto con este factor, la topografía de la sierra permitió a sus pobladores sustraerse de los efectos de la conquista por casi un siglo. Se caracteriza por sus cumbres escarpadas, que van de los 500 a los 3000 metros sobre el nivel del mar, con una hidrología compleja en cuencas y subcuencas.

En la parte norte, y noreste de la sierra es una de las zonas más lluviosas del país, con precipitaciones entre 2000 y 4000 milímetros. Geográficamente se distinguen las partes bajas al norte, la zona de transición y las partes altas al sureste.

Entre sus principales ríos destacan: el Pantepec de la cuenca, del río Tuxpan; el río San Marcos de la cuenca del río Cazonés; el Necaxa y los Laxaxalpa y Apulco, que nace en la parte sur, iniciándose en el municipio de Ixtacamaxtitlán. Este alto potencial hidráulico sólo es aprovechado parcialmente.

---

<sup>65</sup> ibid.

### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla**

Sus paisajes ha sido descritos como " pastizales custodiados por bosque y montaña". En la zona tropical se encuentran maderas finas como cedro, encino, y caoba. Y en la zona de clima templado-húmedo; encontramos bosque de pino, encino, oyamel, entre otros arbustos.<sup>66</sup> Los poblados de la sierra muestran su noble espíritu por participar en un desarrollo duradero, y hacer que Puebla se más competitiva en el futuro, con el fin de aprovechar racionalmente el potencial de sus recursos de acuerdo con la diversidad de cada microregión que conforma la sierra Norte.<sup>67</sup>

La sierra natural e histórica de la sierra norte poblana, que cobija a la cultura totonaca, se ha caracteriza como una zona de rica abundancia en los recursos de clima calido-húmedo hacen que sea importante en la producción de café, principalmente en los municipios de Venustiana Carranza, Chiconcuautla, Cuetzalan, Huitzilán, Xicotepec, Tlacuilotepec, Zongozotla, Huehuetlán, Zihuateutla, Jalpan y Hueytamalco. La Sierra Norte de Puebla presenta en su mayoría de municipios, un marcado índice de alta marginalidad. Debido a que tienen márgenes superiores a los 2,000 puntos de acuerdo con las evaluaciones del Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO).

En la sierra Norte, en los límites con el Estado de Tlaxcala y Veracruz; así como también al sur, en los límites con Oaxaca; es donde los índices de marginación son más altos en la entidad. Para habla de marginación, basta señalar un ejemplo de la región I, para darnos cuenta, que es donde se encuentra el municipio en estudio.

Dentro de estas desigualdades y desequilibrios en la región, se encuentran los contrastes en la planeación regional en la entidad y en los planes de desarrollo económico, como se señala a continuación.

#### **2.1.2. LOS CONTRASTES DE LA POLITICA DE DESARROLLO SUSTENTABLE EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGION.**

La experiencia histórica nos ha demostrado que los intentos de solucionar el problema municipal y regional dentro del mismo sistema económico que lo genero no ha tenido éxito. En general, se trata de acciones paliativas destinadas a aminorar las presiones sociales en ciertas áreas sin dar salida definitiva al problema, por no atacarlo de raíz.

---

<sup>66</sup> Revista de la Secretaría de Desarrollo Social, op. cit. pp. 8

<sup>67</sup> Semblanza de las 7 regiones socioeconómicas de Puebla, op. cit. pp. 20-25



### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

En la década pasada, la política de desarrollo económico es susceptible de ser calificada de dos formas: la primera de acciones aisladas a incentivar el desarrollo de algunas áreas restringidas; y la segunda, como un esfuerzo de cobertura estatal sustentados en la división de municipios o por regiones.

En las regiones, las acciones presentan dos características distintas: 1) se orientan a la explotación de recursos naturales específicos; 2) transienden sólo a proyectos de apoyo, pero no a acciones regionales más globales y diversificados. Dentro de este marco de discontinuidad en las políticas e insuficiencias de estudios sobre los efectos que tales políticas deben producir.

La expresión urbana y social de la población es la destrucción de su diseño colonial y de su planta horizontal. La Ciudad se transforma en una población marginal de crecimiento no controlado como ejemplo la Ciudad de Puebla. Donde los tagurios, la delincuencia y la prostitución ponen sus estigma. En este sentido, el desarrollo y la planeación regional no se pueden realizar bien sino existe una organización administrativa adecuada.

En otras palabras, existe una demanda fuerte no sólo de los sectores productivos, sino también el sector tangible: el factor administrativo. Entonces la demanda en el municipio es hacia un desarrollo humano duradero. Sin embargo, también son grandes los obstáculos para lograrlo.

En general, la tecnología a operado a lo largo de ciertas líneas apropiadas a las condiciones de las regiones: poca mano de obra y una cantidad de capital y sus operaciones dependen de un acervo de trabajo calificado y de personal técnicamente adiestrado. Dicha tecnología es completamente inadecuada para la mayoría de las regiones menos industrializadas o bien donde a) el trabajo es abundante o superabundante; b) el capital es extremadamente escaso; y c) existe un excasa ayuda en la administración y una mano de obra calificada.

Se observa que el gobierno estatal y municipal como una forma de superar la inoperancia administrativa, frente a los graves problemas que afectan a los municipios.

En la actualidad, se ha intentado instrumentar nuevas políticas de desarrollo urbano, la programación del equipamiento social, establecido en contacto con el municipio y con dirigentes de las organizaciones comunitarias; la nueva política de desconcentración administrativa, la política regional y los estudios de preinversión apuntan a la creación de un margen de gobierno particularmente innovador y modernizador.

**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla**

No obstante, el subdesarrollo del Estado en estas materias no ha tenido un avance significativo, ya que las estructuras de las decisiones permanecen intactas y lo que es peor, los mecanismos metodológicos, inducen a acentuar los desequilibrios entre las regiones y sus ciudades, expresadas en los efectos negativos siguientes:

El balance indica, por una parte un desarrollo profesional muy motivado con nuevas técnicas urbanas y regionales, tanto en lo público como en lo privado y un conjunto de centros universitarios ligados a la asistencia técnica internacional. Los polos con mayor potencialidad y dinamismo absorben la lucha más significativa de la inversión pública deprimiendo más a otras regiones y en algunos casos, a ciudades distintas del polo en regiones dinámicas.

La inversión privada que no es más que un simple acopamiento del crédito financiero estatal especula a través de proyectos aislados asimétricos que crean regiones con una rápida declinación, después de 3 o 4 años, por insuficiencia en los estudios de factibilidad. El fenómeno de la concentración se acentúa especialmente en centros urbanos-industriales entre los que destacan: Puebla, Tehuacán, San Martín Texmelucán, Izúcar de Matamoros, Huauchinango, y Tezuatlán entre otros de menor magnitud.

El contraste de una política de descentralización y desconcentración, se planifican los parques industriales de la región V, pero paradójicamente, las principales inversiones se llevan a cabo en el área de Puebla, San Martín Texmelucán y Tehuacán. Las actividades económicas presentan diferencias de productividad entre las distintas regiones del estado, principalmente en la industria, comercio, servicio, y agricultura; determinando la existencia de industrias modernas de alta tecnología en los centros y regiones deprimidas.

Los contrastes entre las diferentes actividades que se realizan dentro de la entidad, generando desniveles salariales, médico asistenciales, de vivienda y otros rasgos de indicadores sociales, que originan, entre otros factores de tensión entre los trabajadores, obreros, campesinos, estudiantes, empleados y profesionistas. Dentro de las regiones III y V, las industrias de alta tecnología tales como las derivadas de refrescos, automotriz, químicas, se le otorgaron facilidades para localizarse en Tehuacán, Tezuatlán y Izúcar de Matamoros.

En la década de los noventa se originó el capital agrícola hacia la industria con mayor presencia significativa. El empresario agrícola abandona la actividad agrícola productiva de la tierra, pero no su tenencia, ya que con esto avala los préstamos de capital para utilizarlos en las actividades en otras actividades.

### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla**

La concentración se caracteriza en forma cuantitativa, y en términos cualitativos en el sector industrial siguen las industrias de mayor dinamismo y tamaño en los polos ya tradicionales. Las características señaladas tienden a crecer la brecha de los desequilibrios regionales y el crecimiento de la Ciudad de Puebla tiende a ser uno de las grandes ciudades más competitivas de la república. La concentración, industrial y la población en particular la Ciudad de Puebla, a dejado cada vez más marginados a las provincias con alto grado de desarrollo agropecuario e incipiente desarrollo industrial y urbano. Con las facilidades de las comunicaciones y transportes hacen que Puebla continúe siendo el centro del servicio de apoyo para las industrias nacidas del plan estatal de desarrollo de 1981/1987 y 1988/1993.

La creación de centros fuertes en regiones débiles, no precisamente van a favorecer a las regiones; por el contrario, podrían traer un debilitamiento y dependencias mayores del polo de desarrollo de gran concentración hasta los noventa su acción se orienta a hacer explícitas estas políticas; por primera vez y conjuntamente un modelo de desarrollo municipal, en las tareas de planeación urbanas y programación regional.

Es de recordar, lo que establece el Artículo 115 Constitucional, donde el municipio es autónomo como gobierno local pero extraordinariamente débil en cuanto a recursos disponibles para inversiones. Por eso hace falta una coordinación auténtica entre el Estado y el Municipio, en el cual aquel ofrece asistencias técnicas y recursos moderados y estas ceden parte de sus prerrogativas, en tanto, no implanten su propio equipo de planeación, será una mejora en el status vigente.

## **2.2 LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL Y LA CLEPTOMANIA EN EL GOBIERNO DE IXTACAMAXITLÁN, PUEBLA.**

El Municipio de Ixtacamaxitlán Puebla: un caso de estudio. De acuerdo con el Centro Internacional Prospectiva y Altos Estudios (CIPAE); Ixtacamaxitlán, es un municipio que presenta un alto grado de marginación, con una población total de 28 mil 405, en 1990. El alfabetismo llega a 33.48% de esto, el 70.07 no término la primaria; 69.67% de las viviendas carecen de drenaje y letrinas; el 31.35 no cuentan con energía eléctrica; el 66.32% carecen de agua entubada; el 75.69% de sus habitantes viven acinados; el 58.72% ocupan viviendas con piso de tierra; el 10% de sus poblaciones tienen menos de 5000 habitantes y el 91.55% perciben ingresos por debajo de los 2 salarios mínimos.

Todo ello en una superficie de 614.88 kilómetros cuadrados, representa el 4.4% con respecto a la superficie estatal y el 0.393% en el contexto nacional; con una densidad de población de 46 hab./km<sup>2</sup>. Su índice de marginación, de acuerdo con

**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla**

las evaluaciones que realiza el Consejo Nacional de población y Vivienda (CONAPO) es de 1,039.24 puntos, con alto grado de marginación.

La problemática se centra en la inexistencia de caminos troncales y vecinales, así como en la necesidad de ampliar la cobertura escolar infantil y los servicios de salud, agua potable y electrificación, en la red telefónica y comunicación (radio y TV). En este sentido, en lo social el aislamiento de los asentamientos humanos y geográficos, la falta de recursos financieros; y por otra en lo político, la falta de representación e interlocución del gobierno y la sociedad civil.

En lo referente, a las finanzas públicas de Ixtacamaxitlán, se carece de información básica de las finanzas públicas, así como se desconocen los medios y recursos humanos, técnicos e información condensada; a fin de conocer la sanidad de las finanzas, y por otra en la realización de un estudio de las finanzas en cuanto a la eficiencia, eficacia y productividad de los recursos en el municipio. Esto requiere de un gobierno municipal que cuente con una información actualizada, confiable, oportuna, accesible, etc., que sirva para dar respuestas adecuadas al sistema; y con ello, se pueda desarrollar las diferentes funciones de una forma eficaz, eficiente y productiva. Y por otra, es la necesidad de contar con la documentación actualizada en materia hacendaria del Estado, la Ley de Ingresos y Egresos Municipales y el Decreto de la Administración Pública Municipal, Bando de Policía y Buen Gobierno, etc., que permitan gestionar ante el gobierno estatal y federal los recursos para el municipio de manera más justa y equitativa.

El Ayuntamiento de Ixtacamaxitlán está conformado como comúnmente muchos dicen y sucede en muchos municipios, la existencia de "tres dioses": el presidente, el secretario, y el tesorero. Así como, los mandos medios en las diferentes áreas; en donde el personal oscila entre los 30-40, que van desde el presidente hasta el personal de intendencia. Se observa, que todo el personal depende directamente del presidente municipal y las decisiones se respetan. Lo que se tendrá que reestructurar a fin de que exista un peso más equitativo de las actividades y decisiones.

En todas las administraciones no se fija el sueldo por una persona (ej. Dirección de Recursos Humanos) por lo que los encargados contratan y asignan sueldos con la aprobación del tesorero. Se tendrá que normalizar los sueldos y salarios, manejándose diferentes niveles. No existiendo, estudios socioeconómicos sobre las solicitudes, menos en llevar procesos comunes, para la selección adecuada. A fin de evitar compadrazgos y amiguismos, por lo que se tendrá que poner personal mínimamente, quedando en manos de quién lo solicita.

En cuanto a los servicios públicos, el reto del municipio se ha planeado mejorar la calidad y cobertura, y para ello sus esfuerzos se encaminan a la construcción de infraestructura. En materia de participaciones, el papel que juega el ayuntamiento

#### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

municipal es fomentar la participación de las comunidades en tareas de consulta y colaboración: prestación de los servicios públicos, conservación y mantenimiento. En donde el municipio no a asumido una política de fortalecimiento municipal sin ataduras, ni ingerencias centralistas. Debido a que esta es la unidad político administrativa por excelencia, por lo que se tiene que revalorar sus bondades y apoyarse en él para lograr un desarrollo armónico y duradero.

En este esquema, el municipio juega un papel importante y se entiende como: población, territorio y un gobierno; y el fortalecer, implica incrementar la capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas ciudadanas. En este sentido, hay que considerar a la administración pública no sólo en relación con el manejo del aparato burocrático el estado, ante todo hay que destacar que las respuestas y políticas en turno para enfrentar la problemática social.

Donde la administración municipal participa de manera activa en el proyecto de desarrollo estatal a considerar múltiples elementos: económicos, políticos y socio-culturales. Su papel consiste en establecer orientaciones políticas, así como acciones adecuadas para un desarrollo más humano y sostenido, que respondan a la dinámica estatal enmarcada en un proyecto nacional. Esto significa reconocer dinámicas propias de las actividades productivas, además de la problemática que presentan los diferentes sectores: primario, secundario y terciario; sectores que si comparten los límites municipales, presentando una problemática propia y, a la vez diferente para cada comunidad.

#### **LA CLEPTOMANIA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL**

En el aspecto político, en los últimos meses de 1995-1996, la administración municipal de Ixtacamaxtitlán, a tenido que hacer frente a una serie de acontecimiento que parecen ser parte funcional del sistema político municipal. Desde la " propina " al burocrata en el Estado para el aprovechamiento del puesto público y tráfico de influencias para el enriquecimiento personal, hasta la entrega de obras con fines clientelares, son prácticas omnipresentes que sólo demuestran el carácter de esta patología que permea en todos los sectores de la vida municipal.

Siempre ha estado presente en el sistema político municipal, aunque a últimas fechas ha alcanzado los límites insospechados de las administraciones anteriores. Como un síntoma de esquizofrenia discursiva, y de políticos populistas. El saqueo al municipio desde los puestos sólo a cambiado la forma y beneficiarios.

Los nuevos aspirantes al poder municipal han caído en la tentación de aprovechar el autoritarismo, la antidemocracia y la impunidad que brinda el sistema político para practicar desde la administración pública municipal la corrupción en el gobierno.

### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla**

El compadrazgo y el amiguismo rebazo los límites de lo político y ha alcanzado a pequeños empresarios y campesinos "influyentes" que vieron en este tiempo su oportunidad de subirse al tren que los llevaría al poder. Todo esto se vislumbra a raíz de la lucha por el poder municipal; donde grupos antagonicos diferenciados dentro del mismo sistema que los rige. Por otra es debido a la falta de una verdadera democracia, el respeto al voto, la transparencia en los procesos electores; las constantes indicios de corrupción en las administraciones; y favorecidos por la presencia del autoritarismo, el cacicazgo y el centralismo.

Esto trae como consecuencia una "ola de violencia" generada a causa de un proceso electoral poco transparente y lejos de ser democrático; todavía más aún, deteriorado por la falta de capacidad de representación e interlocusión con los diferentes grupos antagonicos, la falta de credibilidad ante la población votante; y ante la falta de candidatos con vocación de servicio y con sencillez social. Esto corresponde a una dimensión espacial de los procesos políticos, donde existe la lucha por el poder.

En lo sociocultural, la administración municipal obliga a reconocer que la relación ocurre en un espacio que guarda una identidad; ahí se vive y revive la identidad de los individuos que se desarrollan en el municipio. Espacio cuyo carácter es el de una representación de lo social que produce ésta materialmente, sitio que representa las relaciones sociales determinadas dentro de un marco de referencia: valores, costumbres, tradiciones, etc. dentro de la representación social.

Es necesario comprender ésta especificidad municipal; los rangos autónomos como expresiones de cultura, historia, creencias, y tradiciones de las comunidades. Por consiguiente, el margen para la actuación de la administración pública municipal es bastante amplia y representa todo un reto. Desafío que no han sabido afrontar con los elementos más idóneos y con orientación social, mediante las tecnologías administrativas eficaces y eficientes para satisfacer las actividades esenciales en su mayor dimensión.

En suma se puede decir que Ixtacamaxitlán presenta diferentes carencias de desarrollo; una mayor cantidad de recursos para facilitar o entorpecer éste y, consecuentemente distintos requerimientos. Para enfrentar el desafío que representa la problemática presente. Determinar estas requiere que nos acerquemos a la realidad de los diferentes organizaciones de las comunidades, y también en analizar el desarrollo organizacional del Ayuntamiento.

Sin embargo, un municipio con gobernantes y funcionarios municipales con características como las ya mencionadas, se considera difícil que se de un desarrollo duradero. Es decir, el municipio tiende a estar condenado al fracaso aún cuando se cuente con ingresos monetarios aceptable.

#### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

Más aun todavía, ante la falta de una cultura organizacional en el Ayuntamiento de servidores públicos como de personal administrativo. En el cual tengan una noción que les permita tener un panorama de la situación y se vislumbre los senderos, y los nuevos horizontes en el mediano y largo plazo. En donde el personal administrativo tenga un compromiso social, y realizar el trabajo en equipo y se tenga conocimiento de las metas, objetivos, estrategias de acción a seguir, a fin de superar la inconsistencia en la administración pública municipal.

Ante esta necesidad de poder superar la problemática en la organización de Ixtacamaxtitlán y en particular, la organización en el Ayuntamiento. Se tendrá que diseñar un plan global de intervención; delineando el rumbo a seguir durante la administración en cuestión. Basandose en un esquema en el cual se definirán las líneas de acción, comprendiendo la necesidad de crear una nueva cultura de participación, bajo un liderazgo capaz de generar resultados en base a la innovación y el compromiso, el proceso deberá partir de propósitos fundamentales siguientes:<sup>68</sup>

#### **PROPOSITOS FUNDAMENTALES**

- 1.- Hace de Ixtacamaxtitlán, un municipio modelo.
- 2.- Lograr una verdadera autonomía Municipal.
- 3.- Constituir un Gobierno con personalidad bien definida:
  - Respetuoso de la Ciudadanía.
  - Apartidista. Orientado al bien común.
  - Participativo.
  - Honesto y eficiente.
  - Promotor de la organización ( vertebración ) ciudadanía.
- 4.- Establecer una comunicación permanente y transparente con la ciudadanía.

El avance en el cumplimiento de tales propósitos llevaría, a una recuperación de la dignidad, de la autoridad moral, del respeto, de la credibilidad y de la confianza que la ciudadanía ha perdido respecto a sus gobernantes, así como en desinterés, apatía o renuencia a participar en los asuntos del municipio.

Esto permitiría, constituir un Gobierno Municipal organizado, profesional y orientado a lograr resultados concretos, aportaciones reales y significativas al bienestar social.

Durante este proceso exigirá algunas premisas sobre las cuales se basaran las acciones, entre las cuales se encuentran las siguientes:

---

<sup>68</sup> Carlos Medina, Javier Cordero y Carlos Gadsen, "La Oposición en un Gobierno Municipal en México", Ponencia presentada en el IV Seminario Iberoamericano de Participación y Autogestión, Santiago de Chile, Julio, 1994.

### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

Más aun todavía, ante la falta de una cultura organizacional en el Ayuntamiento de servidores públicos como de personal administrativo. En el cual tengan una noción que les permita tener un panorama de la situación y se vislumbre los senderos, y los nuevos horizontes en el mediano y largo plazo. En donde el personal administrativo tenga un compromiso social, y realizar el trabajo en equipo y se tenga conocimiento de las metas, objetivos, estrategias de acción a seguir, a fin de superar la inconsistencia en la administración pública municipal.

Ante esta necesidad de poder superar la problemática en la organización de Ixtacamaxtitlán y en particular, la organización en el Ayuntamiento. Se tendrá que diseñar un plan global de intervención; delineando el rumbo a seguir durante la administración en cuestión. Basandose en un esquema en el cual se definirán las líneas de acción, comprendiendo la necesidad de crear una nueva cultura de participación, bajo un liderazgo capaz de generar resultados en base a la innovación y el compromiso, el proceso deberá partir de propósitos fundamentales siguientes:<sup>68</sup>

#### **PROPOSITOS FUNDAMENTALES**

- 1.- Hacer de Ixtacamaxtitlán, un municipio modelo.
- 2.- Lograr una verdadera autonomía Municipal.
- 3.- Constituir un Gobierno con personalidad bien definida:
  - Respetuoso de la Ciudadanía.
  - Apartidista. Orientado al bien común.
  - Participativo.
  - Honesto y eficiente.
  - Promotor de la organización ( vertebración ) ciudadanía.
- 4.- Establecer una comunicación permanente y transparente con la ciudadanía.

El avance en el cumplimiento de tales propósitos llevaría, a una recuperación de la dignidad, de la autoridad moral, del respeto, de la credibilidad y de la confianza que la ciudadanía ha perdido respecto a sus gobernantes, así como en desinterés, apatía o renuencia a participar en los asuntos del municipio.

Esto permitiría, constituir un Gobierno Municipal organizado, profesional y orientado a lograr resultados concretos, aportaciones reales y significativas al bienestar social.

Durante este proceso exigirá algunas premisas sobre las cuales se basaran las acciones, entre las cuales se encuentran las siguientes:

---

<sup>68</sup> Carlos Medina, Javier Cordero y Carlos Gadsen, "La Oposición en un Gobierno Municipal en México", Ponencia presentada en el IV Seminario Iberoamericano de Participación y Autogestión, Santiago de Chile, Julio, 1994.



**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

- 1.- Cambiar el Gobierno Municipal y convertirlo en el agente de cambio de la sociedad.
- 2.- El bien común es meta no sólo del gobierno, sino de toda la sociedad.
- 3.- Para llamar a la participación, hay que:
  - Tener metas claras.
  - Implementar o ajustar sistemas.
  - Cambiar la cultura.
  - Estar abiertos a la participación.
  - Modelar.

Todos estos elementos- propuestas y premisas- así como algunos otras - expectativas y demandas ciudadanas, aspectos ideológicos, etc.- tendrán que articularse a través de una filosofía y técnicas de desarrollo organizacional, dando como resultado una Visión Estratégica, a constituir la meta y el rumbo del gobierno y sus acciones, y posteriormente, de los ciudadanos llamados a participar.

Así mismo la participación deberá ser considerada como un elemento esencial para el logro de los propósitos fundamentales, por su impacto en la disminución de la resistencia al cambio, en la suma de esfuerzos y recursos, en el enriquecimiento de tareas y logros, en el desarrollo individual, como en lo colectivo y en la formación de un sistema integrado.

En la participación, se tendrá que establecer líneas de acción generales a través de las cuales se llevará a cabo el proceso de cambio en la organización y en la cultura del Gobierno Municipal de Ixtacamaxtitlán. Donde la principal línea de acción y la base para las acciones subsecuentes, será el establecer la Misión de la Administración Municipal.

La misión organizacional corresponde a la razón de ser de la institución o entidad referida, la cual en tanto razón de ser, objetivo último y trascendente de todas las dependencias (oficinas) y empleados municipales constituyen el elemento integrador de todos ellos, así como el punto de partida y rector de sus funciones y atribuciones, de sus programas y proyectos y finalmente, corresponde a la piedra angular de la participación.

El establecer la misión, permitirá en gran medida trabajar en equipo, y generando un sentimiento de esfuerzo colectivo compartido, mismo que hace posible un accionar de la gestión municipal más adecuado y participativo.

Gran parte de los mecanismos de integración se deberán de manera espontánea e informal, en gran medida por el interés y la intención de atender necesidades y resolver problemas en un trabajo colectivo.

#### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

Aunada a esto, se establecen los valores del gobierno municipal: respeto a la dignidad de la persona, honestidad, confianza, trabaja en equipo, eficiencia, calidad, participación subsidiaria y solidaria para el bien común, no partidismo, no influyentismo, y servicio al ciudadano. Así como de una "Mística de Trabajo", es decir, los principios propuestos para una nueva cultura en el gobierno.

Mística que deberá ser definida como es la misión, la cual será discutida y compartida en las diferentes áreas, y de igual forma en todas las unidades (direcciones), llevándose un proceso similar en la definición de la misión y clarificación de acciones y modalidades de actuación.

Se tendrá que trabajar conjuntamente en el bienestar social, elevando permanente mente el nivel de vida de nuestro municipio a través de una continua y creciente generación de obras y servicios de calidad, basados en el respeto a la dignidad de la persona y en una administración pública honrada, eficiente y participativa, así como en el fomento al compromiso con valores y actitudes propias para el fortalecimiento y desarrollo de la Cultura Ixtacamaxtitlense.

#### **2.2.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DE IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA**

En este apartado se analizará a la administración pública de Ixtacamaxtitlán, a fin de interpretar los siguientes aspectos: desde el punto de vista institucional; sus características histórico-culturales, físico-geográficas y socio-demográficas; la estructura del Ayuntamiento; también se analizarán las finanzas públicas, los servicios públicos; así como las principales actividades económicas, y sus limitaciones y alcances: políticas-administrativas, económico-financieras.

El municipio de Ixtacamaxtitlán está integrado como sigue: 1 Cabecera Municipal- Ixtacamaxtitlán -, 5 Juntas Auxiliares que son: Cristalaco, Mexcaltepec, San Andrés Tepexoxuca, Xocoxiutla; 2 Inspectorías: Villa de Guadalupe, Zacatepec; y 70 comunidades que a continuación se mencionan.

El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla

Analco	Acoculco
Atecoxico	Atequilla
Almoya	Ahuateno
Barrio de Guadalupe	Barrio de Galacingo
Capuluapan	Cuatexmola
Cuatro Caminos	Capolitigic
Cruz de León	Cruz de Ocote
Cuchac	Cuahuigtic
Cuapazola	Cuayuca
El Mirador	El Capulin ( Ocojala )
El Sabinal	El Encanto
El Metro	Guadalupe Victoria
Huixcolotla	Iliyuca
Las Barrancas	Las Minillas
La Unión	La Garita
La Caldera	La Mesa
La Lagunilla	La Vega
Loma Larga	Minatitlán
Oyametepec	Ocotla
Plan de La Flor	Plan de Guadalupe
Perdernales	San Antonio de los Pinos
Santa María Sotoltepec	San José Providencia
Tateno	Tagcolepec
Tatenpango	Tateno Xoco
Tatoxca	Tlacuela
Tlajomulco	Tlalmotolo
Tlaxcalancingo	Tecoltemic
Tenamigtic	Tenzoncuahuigtic
Tepecuahuiusco	Texocotla
Texoculgitic	Tiloxtoc
Tonalapa	Tulgitic
Vista Hermosa( L. Cardenas)	V. Hermosa ( Morelos )
Xalcomulco	Xalneneque
Xiuquenta	Xonacatia
Xopanag	Zaragoza

Elaborado: José Zeferino Aguilar Vázquez. Con Información Proporcionada por el Ayuntamiento da Ixtacamaxitlán Puebla Marzo de 1995.

## 2.2.2 CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO: HISTORICO-CULTURALES, FISICO-GEOGRAFICOS, SOCIO-DEMOGRAFICOS.

### HISTORICO-CULTURALES

Ixtacamaxitlán, legendaria población asentada en el valle formado por sus cordilleras pertenecientes a la Sierra Madre Oriental. El Norte de Puebla, olvidada por el tiempo se encuentra establecida en una de las más importantes y ricas poblaciones de la época prehispánica. Caracterizada por la variedad de los recursos naturales, su diversidad cultural y la riqueza de su historia.<sup>69</sup>

La grandiosidad de este lugar se hizo patente desde su fundación allá en lo alto de la legendaria montaña *Acolhua*, pueblo estratégico considerado como cerradura o llave maestra de la serranía y paso forzoso, no sólo para la comunicación del antiguo imperio, sino también, en la época colonial. De ahí que su esplendor se mantuviera por muchos años, en el que numerosas capillas, iglesias, casones antiguos, que mantienen un poco de su atroz belleza floreciente en las riberas del *Río Apulco*.

Fue fundado por un grupo de náhuatl que tenían pacto con la tetralogía tlaxcalteca. Perteneció al cacicazgo de Telela. Se tenían noticias de por aquí pasó Hernán Cortés con sus aliados al dirigirse de Zempoala hacia Tlaxcala en el año de 1519. En Ixtacamaxitlán: su significado es aceptado como doble, el primero procede de las voces *Iztac*, blanco; *maxtli*, faja, ceñidor, cinturón, y *tlán*, junto o cerca; que equivale a " junto a "; " cerca de la faja blanca".

La otra interpretación procede de *Ixtla*, apócope de *Ixtlahuatl*, tierra baja y llana; *camashlli*, quijada o madibula, y *titlán*, entre, que significa "vega entre las quijadas" o tierra llana y fértil en medio de las mandíbulas ( cerros ).

Bernal del Castillo<sup>70</sup>, en su historia verdadera de la conquista de México nos narra que éste nombre dieron los conquistadores al pueblo de Ixtacamaxitlán "porque dijeron algunos soldados portugueses que parecía a la villa de Castil-Blanco de Portugal, y así se llama ahora ". En sus tierras de labor se encuentran piezas del México antiguo, idolos, figurillas de barro, etc. Provenientes de las diferentes regiones del valle del Anahuac.

<sup>69</sup> Varios Autores. Los municipios de Puebla, Colección de los municipios de México, Secretaría Gobernación del Estado de Puebla, Centro Nacional de Estudios Municipales y Centro Estatal de Estudios Municipales, México, 1987, pp. 460-465. Los posteriores aspectos son: clima, hidrología, suelos, orografía, etc., extraídos de ésta colección.

<sup>70</sup> Documentos Históricos del Municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla, 1980.

### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

El origen de esta comunidad se pierde en la oscuridad de los tiempos. Sin embargo, se presume que fue un grupo de familias posiblemente de las tribus nahuatlacas o chichimecas, el que fundó a principios del siglo XII de nuestra era un centro ceremonial a semejanza de impenetrable fortaleza que custodiaban la entrada que conducía a la serranía totonaca.

En la cima del Cerro *Acohua* se inició estableciéndose Ixtacamaxtitlán como una fortificación, donde aún sobreviven algunas ruinas de un pasado glorioso. Ixtacamaxtitlán fue llamada también *cashtil-blanco* y era el segundo mojón que sirvió de límite del obispado de Puebla en 1550. Fue pueblo del obispado, afines del siglo XVI; en encomienda a Francisco Montano y Pedro Vargas con beneficio a los Cléricos. Perteneció al antiguo Distrito de Alatriste, así llamado el de Chignahuapan durante casi una década. En 1895 figura como municipio libre. La cabecera municipal es la Villa de San Francisco Ixtacamaxtitlán.

Ixtacamaxtitlán, sin duda, es un municipio que cuenta con una gran riqueza en cuanto a su historia: sus personajes ilustres, monumentos arquitectónicos, tradiciones, costumbres, leyendas, grupos étnicos, alimentos, dulces, bebidas típicas, artesanías, etc.

## **MEDIO FISICO Y GEOGRAFICO**

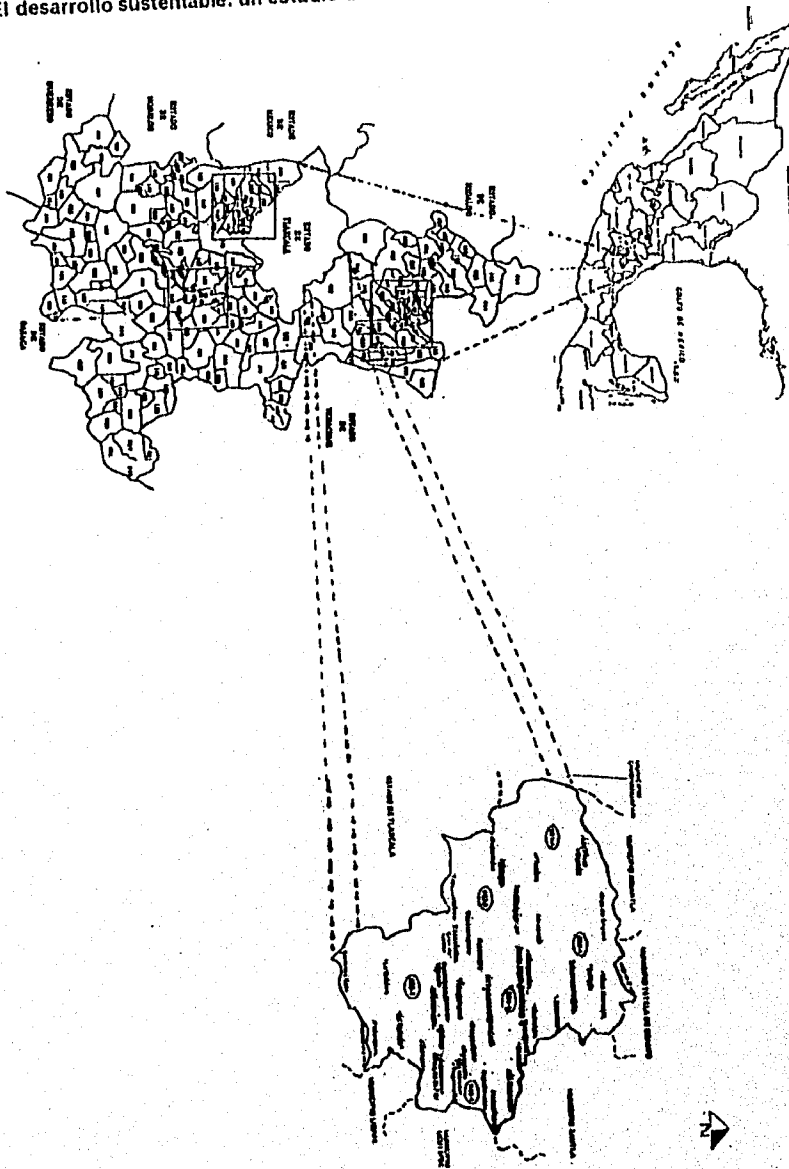
### **LOCALIZACION**

Dentro de la Región Socioeconómica I, se encuentra ubicada geográficamente, al norte de Puebla precisamente entre los paralelos 19° 27' y 20° 51' de latitud norte; y los meridianos 97° 33' y 99° 15' de longitud oeste. ( Ver: mapa de localización )

En esta región socioeconómica, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla. Se localiza en la parte Norte del Estado de Puebla, sus coordenadas geográficas son: los paralelos 19° 27' 18", 19° 44' 18" de latitud Norte y los meridianos 97° 42' 18", 97° 02' 54" de longitud Oeste.

La región limita al Oeste y Noroeste con el Estado de Hidalgo, al Norte y parte del Este con el Estado de Veracruz, al Suroeste con el Estado de Tlaxcala; al Sureste con los municipios de Libres, Ocotepéc y Coyoaco; y por el este, limita con los municipios de Zautla, Xochiapulco, Xochitlán de Vivente Suárez; Huitzilán de Serdán, Zongozotla, Zapotitlán de Méndez, Hueytlatpan o Olintla, todos ellos pertenecientes a la región socioeconómica II, de Teziutlán.

El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla



LOCALIZACION DEL MUNICIPIO DE IXTACAMAXTITLÁN, PUEBLA

#### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

El Municipio de Ixtacamaxtitlán, tiene una superficie de 614,880 m<sup>2</sup>, y es el segundo municipio más grande, con respecto, a los demás municipios del Estado. El municipio cuenta con 78 comunidades, citándose entre las importantes: Atezquilla, La Caldera, El Mirador, Mexcaltepec, San Andres Tepexoxuca, Texocuíxpan, La Unión.

La Sierra Norte de Puebla abarca 63 municipios y 1,430 localidades. Esta región socioeconómica abarca 32 municipios que en su conjunto tienen una superficie de 5,707.06 Kilómetros cuadrados que representa un 16.83% de la superficie del Estado, en la que se aglutina una población total de 534,994 habitantes, lo que representa.

#### **CLIMA**

La región tiene gran variedad de climas, aún que predomina el húmedo-cálido sin estación seca bien definida, la variedad es consecuencia de las diferentes alturas que se registran, que van desde los 410 a cerca de los 3000 msnm.

Las lluvias en verano son abundantes, con temperatura media anual mayor de 22° C, la temperatura del mes más frío es mayor de los 18° C, la precipitación pluvial del mes más seco es menor a 60mm; este es el clima predominante que se localiza en la porción central y oriental de la región.

También existe el clima húmedo templado, sin estación seca bien definida, con lluvias todo el año. Su temperatura media anual es entre 12° y los 18° C, lo que se indentifica con el resto de la región.

El municipio se localiza en la zona de clima templado, en la Sierra Norte de Puebla; lo que podemos encontrar tres tipos de climas.

El clima predominante es el C(w1)(w): clima templado subhúmedo con lluvias en verano, con una temperatura media anual entre 12° y 18° C, la temperatura del mes más frío es de -3 a 18° C y una precipitación invernal con el resto y la anual menor a 5%, presentandose en el centro y norte del municipio.

El segundo clima es el C(E)(w2): clima templado semi-frío subhúmedo con lluvias en verano; temperatura media anual entre 5 y 12° C, precipitación del mes más seco menor a 40 mm; por ciento de precipitación invernal con respecto a la anual entre 5 y 10.2%. Se localiza en las partes altas de la sierra que cruza el sur y el poniente.

### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

El Municipio de Ixtacamaxtitlán, tiene una superficie de 614,880 m<sup>2</sup>, y es el segundo municipio más grande, con respecto, a los demás municipios del Estado. El municipio cuenta con 78 comunidades, citándose entre las importantes: Atezquilla, La Caldera, El Mirador, Mexcaltepec, San Andres Tepexoxuca, Texocuixpan, La Unión.

La Sierra Norte de Puebla abarca 63 municipios y 1,430 localidades. Esta región socioeconómica abarca 32 municipios que en su conjunto tienen una superficie de 5,707.06 Kilómetros cuadrados que representa un 16.83% de la superficie del Estado, en la que se aglutina una población total de 534,994 habitantes, lo que representa.

### **CLIMA**

La región tiene gran variedad de climas, aún que predomina el húmedo-cálido sin estación seca bien definida, la variedad es consecuencia de las diferentes alturas que se registran, que van desde los 410 a cerca de los 3000 msnm.

Las lluvias en verano son abundantes, con temperatura media anual mayor de 22° C, la temperatura del mes más frío es mayor de los 18° C, la precipitación pluvial del mes más seco es menor a 60mm; este es el clima predominante que se localiza en la porción central y oriental de la región.

También existe el clima húmedo templado, sin estación seca bien definida, con lluvias todo el año. Su temperatura media anual es entre 12° y los 18° C, lo que se indentifica con el resto de la región.

El municipio se localiza en la zona de clima templado, en la Sierra Norte de Puebla; lo que podemos encontrar tres tipos de climas.

El clima predominante es el C(w1)(w): clima templado subhúmedo con lluvias en verano, con una temperatura media anual entre 12° y 18° C, la temperatura del mes más frío es de -3 a 18° C y una precipitación invernal con el resto y la anual menor a 5%, presentándose en el centro y norte del municipio.

El segundo clima es el C(E)(w2): clima templado semi-frío subhúmedo con lluvias en verano; temperatura media anual entre 5 y 12° C, precipitación del mes más seco menor a 40 mm; por ciento de precipitación invernal con respecto a la anual entre 5 y 10.2%. Se localiza en las partes altas de la sierra que cruza el sur y el poniente.



**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla**

Y un último, C(w2): clima templado subhúmedo con lluvias en verano: temperatura media anual entre 12 y 18° C; temperatura del mes más seco menor a 40 mm; por ciento de precipitación invernal entre los 5 y 10.2. Presentando una larga franja latitudinal, al norte de la sierra que se levanta al sur del municipio.

## HIDROLOGIA

El municipio pertenece a la vertiente hidrográfica septentrional del Estado de Puebla, formada por las distintas cuenca parciales de los ríos que desembocan en el golfo de México, y se caracterizan por ser ríos jóvenes e impetuosos, con una gran cantidad de caídas.

Pertenece a la cuenca del Tecolutla y es recorrido por numerosos ríos cuyo destino final es el Apulco, caudaloso río que labra el valles intermontañoso que cruza el centro de suroeste a noreste; el Apulco tiene un recorrido de más de 30 Kilómetros dentro del municipio, y recibe gran cantidad de descargas de agua de ríos que a continuación se mencionan.

Los Ríos Clanalá, El Tule, Alhuajoyuca, La Ciénega, La Vega, Los Lobos, Cuchachillo, Los Hoyos, y La Galera, se originan al Poniente y finalmente se unen al Apulco.

Los ríos Tepalzoca, Hacienda Vieja y Tuligtig, que bañan al norte antes de unirse con el Apulco. Por último, los ríos Minatitlán, Tepetzalán, Dos Aguas, Tlazontic e Itzamanaca, que se originan al Sur y después de recorrer el territorio de Sur a Norte se unen al Apulco.

Todos estos ríos además del Apulco, reciben las aguas de numerosos afluentes que se originan en las sierras del interior, aunque son principalmente corrientes intermitente.

Por último, existen algunos arroyos intermitentes al sur del municipio que no se encausan hacia el Apulco; sino que se dirigen al sur donde forman el arroyo o la Caldera, que van a formar parte de de otros arroyos intermitentes en el Estado de Tlaxcala.

## OROGRAFIA

En el municipio confluyen dos regiones morfológicas; convencionalmente se considera que el río Apulco hacia el sur, se inicia el declive Austral de la Sierra Norte, y el mismo río hacia el norte, a la Sierra de Puebla o Sierra Norte.

### **El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla**

La Sierra Norte forma parte de la Sierra Madre Oriental y está formada por sierras más o menos individuales, paralelas, comprimidas las unas contra las otras, y que suelen formar grandes o pequeñas altiplanicies intermontañas que aparecen frecuentemente escalonadas hacia la costa; en tanto que el declive austral es el descenso, bastante irregular, la sierra hacia San Juan de los Llanos ( Municipio de Libres ).

El relieve del municipio es bastante montañoso e irregular; está conformada por numerosas sierras, largas y cortas; gran cantidad de cerros aislados, y un valles intermontaño labrado por el río Apulco.

Las sierras alcanzan de 300 a 600 metros de altura, recorriendo el municipio de norte a sur transversalmente el valle, y presenta una gran cantidad de ramificaciones; sus cursos son tortuosos y sus declives a los ríos que los bordean muchas veces son bastantes bruscos.

Existe gran cantidad de cerros aislados, por ejemplo: Los Ameles, El Campanario, El Pilón, Los Cerritos, Techalala, La Calabera, y muchos más. El Río Apulco a labrado una farga altiplanicie, a veces ancha y otras estrecha, que recorre de oeste a este el municipio; presenta una altura promedio de 2,200 metros sobre el nivel del mar (msnm). La altura del municipio oscila entre los 2,060 y 3,400 msnm.

### **CLASIFICACIÓN Y USO DEL SUELO**

En el municipio se indentifican suelos pertenecientes a seis grupos que a continuación se describen:

**Regosol (R):** Suelos formados por material suelto que no sea aluvial reciente como dunas, cenizas volcánicas, playas, etc., su uso varía según su origen; muy pobres en nutrientes, prácticamente infértiles; es el suelo predominante; ocupa extensas áreas, sobre todo el centro y sur del municipio; presenta fase pedregosa (fragmentos de roca o tepetate de 7.5 cm de diámetro).

**Feozem (H):** Adecuados para cultivos que toleran excesos de agua, aunque mediante obras de drenaje pueden destinarse a otros tipos de cultivos. Son de fertilidad moderada a alta. También ocupan grandes extensiones distribuidas por todo el municipio, aunque se concentran, un poco más en el centro-oeste y a lo largo del río Xalcomulco; presenta fase pedregosa o dúrica ( tepetate a menos de 50 cm. de espesor; suelos adecuados para el cultivo de raíces someras).

**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

**Litisol (L):** Son suelos de menos de 10 cm de espesor sobre roca o tepelate. No son aptos para cultivos de ningún tipo y sólo pueden destinarse a pastoreo. Ocupan una extensa franja que corre de este a oeste en el norte del municipio.

**Litisol (L):** Son suelos ricos en nutrientes; con horizonte cálcico o presencia de material calcáreo por lo menos en la superficie. Son de fertilidad moderada a alta, y se presenta al extremo norte del municipio.

**Andosol (T):** suelos derivados de cenizas volcánicas recientes; muy ligeros y alta capacidad de retención de agua y nutriente. Por su alta susceptibilidad a la erosión y fuerte fijación de fósforo, deben destinarse a la explotación forestal o al establecimiento de parques recreativos. Cubre el noroeste del municipio, y pequeñas áreas de centro-este. Presenta fase lítica, roca al menos de 50 cm de profundidad.

**Cambisol (B):** son adecuados para actividades agropecuarias con actividad moderada a buena, según la fertilización a que sean sometidos. Por ser arcillosos y pesados, tienen problemas de manejo. El suelo menos abundante, sólo se localiza en un corto tramo de la ribera del Apulco, y al extremo sur. Presenta fase duríca.

## **FLORA Y FAUNA**

El municipio ha sufrido un proceso muy fuerte de deterioro ambiental; y los incendios. Sin embargo, cuenta aún con grandes zonas boscosas dispersas por todo el territorio, sobre todo en los lugares más inaccesibles; se identifican bosques de pino, oyamel, encino, acahuite, pirúl, y pequeños ahuehuetes o sabinos. Son bosques que presentan las siguientes especies: oyamel, pino chino, encino quebrado, soyate, pino o ocote, pino blanco, pino colorado, escobilla, jarrilla, encino y "ahíllites", así como plantas xerófitas y algunas cactáceas.

Dentro de los bosques caducifolios y matorales; habitan diferentes roedores ( conejos, liebre real, coyotes, zorrillos, ratones, tejones, venados, armadillos, comadrejas, gatos montes, etc.); réptiles( víbora pitón, víbora de cascabel, coralillos, escorpiones, alácranes, lagartigas, camaleones ), aves( águilas, cuervos, palomas, golondrinas, jilgueros, gorriones, entre otras aves ); y diferentes mariposas multicolores e insectos.

En las áreas deforestadas, generalmente a lo largo de las vías de comunicación, valles y lomeríos; se practica la agricultura de temporal. Donde se siembran cultivos tradicionales como son: papa, maíz, frijol, haba, alfalfa, trigo y cebada.

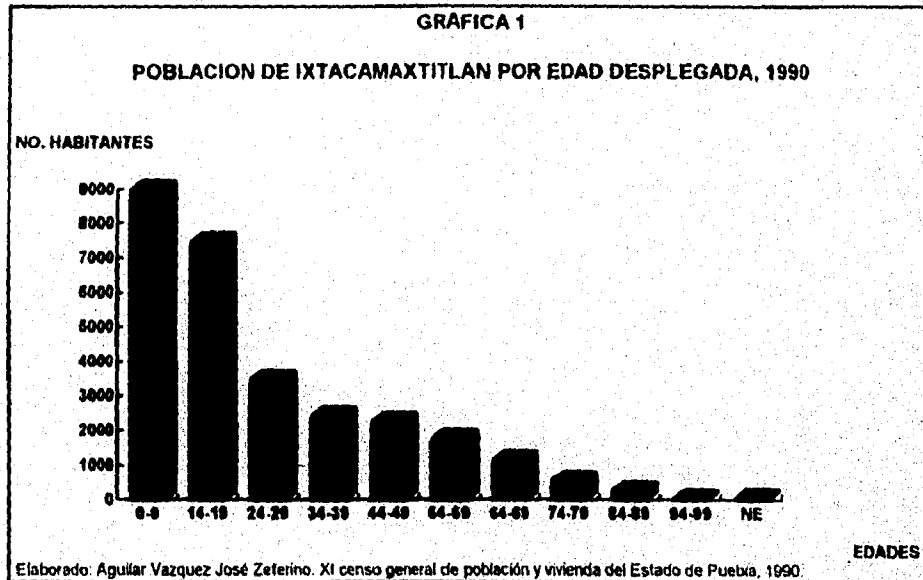
### El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla

En cuanto a árboles frutales se cultivan: manzana, durazno, ciruelo, higo, pera, nuez, capulín, entre otros. En la actualidad, se empezán a introducir cultivos diversos: como las hortalizas en las riberas de los ríos. Así también, se han introducido pastizales donde se indentifica: zacatón, liendrilla, navajita y soyate. Por último existen zonas con matorral desértico rosetófilo asociado con una vegetación secundaria arbustiva.

### SOCIAL- DEMOCRAFICO

Actualmente el territorio nacional se encuentra dividido en 2,403 municipios más 16 delegaciones, comprendiendo un territorio de 1,956,722 Km<sup>2</sup>, el Estado de Puebla tiene una superficie de 33, 902 Km<sup>2</sup> representando el 1.74% del Estado y Ixtacamaxitlán cuenta con una superficie de 615 Km<sup>2</sup> y representa el .031% de superficie con respecto al total nacional.

En 1990, Puebla tiene una población total de 4,126,922 cifra que representa el 5,08% del total nacional. Ixtacamaxitlán cuenta con una población de 28,405 representado el 0.69% y 0.035% de población total estatal, nacional respectivamente. La tasa de crecimiento poblacional fue de 0.58% para ese año, como se puede apreciar en la gráfica siguiente:



### 2.3 LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DESDE DENTRO

Para contruir una aproximación global se optó en realizar el análisis en tres partes: el control administrativo, las finanzas públicas municipales y los servicios públicos, en un apartado posterior: El orden que sigue, entre mezcla dos aspectos: una breve relación de los comentarios y datos vertidos por personal del Ayuntamiento y segundo, la articulación de información acerca del municipio: económico, políticos, sociales, demográficos, y socio-culturales y de más elementos.

El Ayuntamiento está compuesto por: 9 Regidurías, Presidencia Municipal, Secretaria Municipal, y una Tesorería, Así como otras áreas generales.

#### CONTROL Y GESTION MUNICIPAL.

En la administración municipal de Ixtacamaxitlán se manifiesta un buen número de fenómenos más o menos afines a las condiciones que prevalecen en otra parte del Estado, a lo largo del país. Al igual que en otros ayuntamientos el matiz del control se encuentra dado por una conceptualización más bien limitada del control.

En efecto, ( A. Medina, J. Mejía: " Control en la implementación de la política Municipal" ) nos señala que el concepto lo encontramos ligado exclusivamente a los alcances de orden programático- sobre las metas a seguir- o bien sobre el uso financiero de los recursos, descuidando algunas otras áreas que resultan básicas para el funcionamiento administrativo. La labor fundamental a cerca de este mecanismo sería el control y seguimiento de planes, proyectos y el presupuesto por programas.

El control no puede constituir una isla de todo el accionar del aparato político municipal pues de prevalecer esta idea se cae en graves omisiones al no considerar las formas y flujos de operación-función- corrección como un círculo que se autocompone a si mismo y posee un caracter dinámico.

En este sentido, los criterios que se utilizan para dar seguimiento a las labores de control debe constituir una combinación de *legalidad, fiscalización, eficiencia y normas de calidad*. Sin embargo, siendo consecuente en el análisis podría decir, en ese orden, que el peso de las dos primeras prevalecen sobre las subsecuentes.

Un comentario llama poderosamente la atención, en donde el principal problema para llevar a cabo el control en este Ayuntamiento es la práctica de los trabajos.

**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

Es decir, que los trabajos cotidianos y los mecanismos de control son a veces pasados por alto debido a que se realizan proyectos pequeños, y son programados en base a acuerdos, compromisos previamente acordados; otro factor, es el tiempo y el desconocimiento para realizar esta importante labor administrativa.

Aún, no prevalece en el Ayuntamiento un sentido de respuesta coyuntural, ad hoc para la prioridad en turno pero sin una consciencia administrativa de previsión, diseño y acción que sin caer en una esquematización racionalista- permita afrontar los procesos de control como factores ligados y presentes en la misma operación de la organización.

En este orden de ideas el control es una forma de canalizar recursos hacia aspectos prioritarios para el desarrollo municipal dentro de los esfuerzos por mejorar el accionar conjunto del Gobierno- Sociedad. Su desempeño puede adquirir un peso muy importante sobre todo si se toma en cuenta que en Ixtacamaxtitlán presenta inversiones industriales incipientes( con excepción de los talleres de soldadura, y los escasos y aislados proyectos agropecuarios ).

Bajo este contexto, el hilo conductor en este apartado es conveniente dejar claro algunos puntos:

- a) El control tiende a conceptualizarse de un modo limitado. Es un mal frecuente en todos los municipios, no exclusivo de Ixtacamaxtitlán. Empero, es importante promover las condiciones que poseé para ampliar el espectro de proceso como tal.
- b) El control no debe verse como una cuestión divorciada o accesoría a la gestión sino como una parte integral de esta última. La rapidez y eficiencia a la respuesta de la coyuntura, encuentra sustancial mejoría si se piensa en función de guía no solo correctiva sino *preventiva y de proceso*.
- c) Factores tales como: tendencias burocráticas de labores; prioridades de algunas actividades económicas, en la prestación de servicios básicos, etc. juega un papel importante para poder comprender tanto cabalmente el funcionamiento del ayuntamiento como de toda la estructura administrativa del gobierno municipal. Todo esto permea en los procesos de control y limita sus alcances.
- d) La capacitación aparece como punto importante a resolver. En este sentido, es necesario, crear una cultura de propensión de convencimiento interno en los participantes para ver el control como instrumento de mejoría y no como un elemento represivo.

### 2.3.1 LAS FINANZAS MUNICIPALES DE IXTACAMAXTITLÁN, PUEBLA

El comportamiento de las finanzas públicas en el ámbito municipal, normalmente ha sido entendido como resultado del ejercicio cotidiano de la captación y aplicación de los recursos financieros a las funciones que corresponden al gobierno de este nivel administrativo. Lo anterior, podría incumbir a la eminente dependencia que el municipio y las legislaturas locales. Con respecto, a los ingresos de que podrán disponer de voluntad para el próximo período; o bien, a que simplemente no se dispone de voluntad, o quizás del conocimiento de técnicas y metodologías adecuadas, para estratégicamente planear su función financiera.

Tomando en cuenta las consideraciones previas, resulta oportuno aventurarse a proponer para un análisis más exhaustivo al respecto, algún esquema o metodología que permita de una manera accesible y sistemática, analizar cómo se han comportado históricamente los principales rubros que integran la hacienda municipal y evidentemente su administración.

Como consecuencia, se lograría establecer nexos entre la obtención y canalización de recursos financieros, y su capacidad para proporcionar una más eficiente gestión pública del Ayuntamiento como resultado del manejo y administración de las finanzas del municipio. En base a los elementos que arrojará el análisis se fijaría como objetivo el convertir en un instrumento de la planeación estratégica municipal para establecer metas y objetivos que permitirían afrontar las crecientes necesidades y demandas de los servicios latentes y manifiestas en la comunidad municipal.

Sin embargo, en este apartado se pretende detectar de manera objetiva las fortalezas y debilidades, así como también las amenazas y oportunidades propios de la gestión financiera que encierra la problemática de Ixtacamaxtitlán, de acuerdo al diagnóstico en materia de finanzas. Aunque es importante aclarar, el hecho de abordar un análisis descriptivo, debido a que el profundizar requiere de una amplia información de los estados financieros; debido a que falta información (en base a datos históricos), nos permitiría obtener un pronóstico más acertado respecto al comportamiento futuro de los elementos principales de las finanzas del municipio, sin olvidar los elementos que han afectado y que podrían afectar su comportamiento futuro.

Aunque reconozco que es prematuro proponer un análisis más profundo acerca de las finanzas en el municipio; porque juega un papel fundamental en todo programa, proyecto, etc. Es decir, es la columna vertebral de cualquiera de las acciones: económicas, políticas y socioculturales, que quieran realizar el

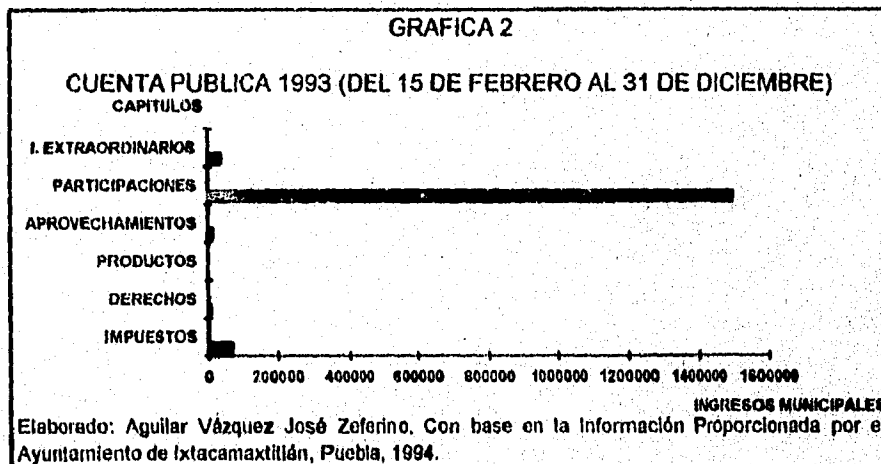
**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla**

Ayuntamiento, en el manejo, inversión, aprovechamiento, aplicación en los ingresos y egresos.

El trabajar con diferentes periodos hace que no hablemos de los mismos pesos, esto es, que un peso de hace tres años o de tal sólo uno no equivalga, a uno de hoy; para sufragar este problema se deberá de trabajar a precios constantes; por lo que se puede realizar procedimientos de deflactación de precios corrientes, o precios vigentes en el momento de llevar a cabo los asientos contables y conocer si estamos hay un crecimiento económico o un retroceso.

Por otra parte, la administración financiera del municipio está a cargo de la tesorería. Basicamente, en ella se realizan las actividades inherentes a los manejos de los recursos financieros. Es decir, su administración se orienta al manejo del gasto corriente e inversión de algunos programas. No existen análisis integral, ni tampoco se utilizan indicadores de desempeño financiero.

De acuerdo, a lo establecido por la ley se realiza un Presupuesto por Programas pero siendo estrictos este no es realmente tal. Por concepto, puede considerarse programático pero no con respecto a los objetivos iniciales. La administración financiera, no elabora un presupuesto de efectivo, o de coordinación de entradas y salidas, su procedimiento se basa en un techo financiero, que para este año fue de N\$38,000,000.00 para 1994.<sup>71</sup> Existe poca sistematización de la información contable. ( Ver: gráficas 2 y 3 )

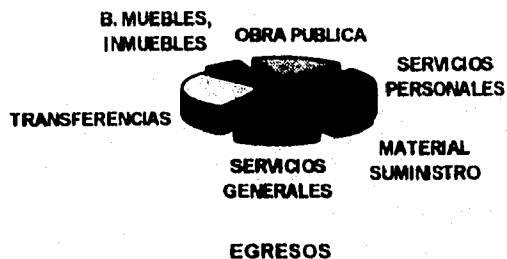


<sup>71</sup> II Informe de Gobierno: C. Neri Carmelo del Razo Segura, Presidente Constitucional de Ixtacamaxtitlán, Puebla, 1994-1995.



GRAFICA 3

CUENTA PUBLICA 1993 (DEL 15 DE FEBRERO AL 31 DE DICIEMBRE)

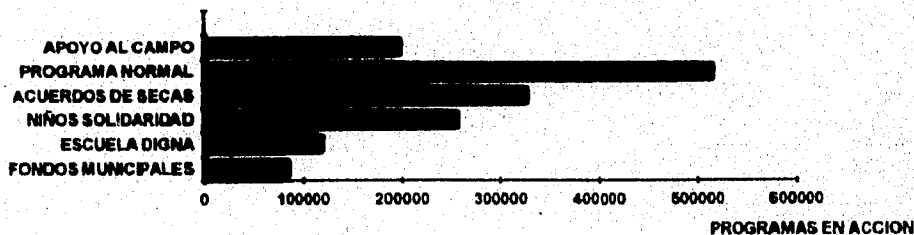


Elaborado: Aguilar Vázquez José Zeferino. Con base en la Información Proporcionada por el H. Ayuntamiento de Ixtacamaxtitlán, Puebla, 1994.

Los ingresos del municipio se detecta que la fuente principal de recursos lo constituye las participaciones que recibe el ayuntamiento, en un 80% siendo prácticamente " la fuente principal de recursos", es decir, el municipio obtiene ingresos propios de forma poco significativa. Coordinan actividades de hoy, llamado Programa de Bienestar Social, pero no son manejadas por separado. En 1994, para éste programa se contó con un total de N\$ 7,178,770.00 de programas diversos para proyectos municipales, incluyendo otros programas que también obtuvieron recursos de dicho progrmas, por ejemplo Escuela Digna abarco N\$ 117,346.00, Creditos a la Palabra N\$ 1,523,050( Ver: gráfica 4 ).

GRAFICA 4

INVERSION POR PROGRAMAS EN EL MUNICIPIO DE ACUERDO A LA POBLACION INDIGENA, 1994



Elaborado: Aguilar Vázquez José Zeferino. Con base en la Información Proporcionada por el Ayuntamiento de Ixtacamaxtitlán, Puebla, 1994.

**El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxitlán, Puebla**

Parece ser que el sinnúmero de actividades que lleva a cabo el gobierno municipal, propias de sus atribuciones, le impiden estar actualizando constantemente. Otro aspecto a considerar, son los cambios que modifican los gastos previstos por las mismas necesidades o por la no adecuada previsión.

De este modo existe una pérdida de tiempo en los flujos administrativos y un deterioro de los potenciales recursos financieros a los que accedería el municipio, por la falta de actualización, por ejemplo la misma Ley Orgánica Municipal, Ley de Ingresos, entre otras normas que inciden en la labor de mejorar la presupuestación; y de esta manera se podría hacerse llegar de recursos el ayuntamiento, para una mejor distribución y aprovechamiento racional de los recursos escasos.

<b>INGRESOS MUNICIPALES EN 1993-1994</b>		
<b>(En miles de nuevos pesos)</b>		
<b>CONCEPTO</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>N\$ 1,623,429.61</b>	<b>N\$ 1,728,061.45</b>
<b>INGRESOS ORDINARIOS</b>	<b>1,587,793.69</b>	<b>1,707,591.45</b>
Impuestos	69,826.35	92,934.75
Derechos	5,373.27	32,657.70
Aprovechamientos	11,540.20	14,935.00
Productos	0.00	15,637.00
Participaciones	1,501,049.87	1,551,431.00
<b>INGRESOS EXTRAORDINARIOS</b>	<b>N\$ 35,100.00</b>	<b>20,470.00</b>
Deuda Pública	0.00	0.00
<b>SALDO AL 15/11/93</b>	<b>535.92</b>	<b>0.00</b>

Elaborado: José Zeferino Aguilar Vázquez. Con información proporcionada en la Tesorería de Ixtacamaxitlán.

<b>EGRESOS MUNICIPALES EN 1993-1994</b>		
<b>(En miles de nuevos pesos)</b>		
<b>CONCEPTO</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>N\$ 1,623,067.67</b>	<b>N\$ 1,707,242.00</b>
<b>EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>1,207,234.74</b>	<b>1,281,207.00</b>
Servicios Personales	285,213.00	465,315.00
Materiales y Suministro	188,050.29	140,585.00
Servicios Generales	275,790.42	236,742.00
Transferencias	458,181.03	438,565.00

El desarrollo sustentable: un estudio de caso, el municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla

<b>EGRESOS DE INVERSIÓN</b>	415,802.93	436,037.00
Bienes Muebles e Inmuebles	122,179.35	146,532.00
Obras Públicas	293,623.58	279,505.00
Deuda Pública	0.00	0.00
Elaborado: José Zeferino Aguilar Vázquez. Con información proporcionada en la Tesorería de Ixtacamaxtitlán.		

<b>RESUMEN DE LA INVERSION DE LOS DIFERENTES PROGRAMAS EN IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA, 1994 (En miles de nuevos pesos)</b>	
<b>TIPO DE PROGRAMA</b>	<b>CANTIDAD</b>
<b>I. FONDOS MUNICIPALES</b>	<b>N\$ 1,175,680.00</b>
<b>II. PROGRAMA DE SECAS</b>	<b>1,033,822.00</b>
<b>III. PROGRAMA NORMAL</b>	<b>679,491.00</b>
<b>IV. ESCUELA DIGNA</b>	<b>117,346.00</b>
<b>V. PROGRAMA DE VIVIENDA DIGNA</b>	<b>120,000.00</b>
<b>VI PROYECTOS PRODUCTIVOS</b>	<b>1,789,440.00</b>
<b>VII. FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION</b>	<b>1,523,050.00</b>
<b>VIII. NIÑOS SOLIDARIDAD</b>	<b>739,941.00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>N\$ 7,178,770.00</b>
Elaborado: José Zeferino Aguilar Vázquez. Con información proporcionada en la Tesorería de Ixtacamaxtitlán, Puebla, marzo de 1995.	

La contabilidad en su forma, es manejada de acuerdo a las disposiciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, pero el municipio lleva su sistema de contabilidad de acuerdo a sus necesidades.

Como se observa en el cuadro anterior de nuestro análisis no es la excepción, ya que en todo el periodo presenta la condición financiera de equilibrio; es decir, lo que ha venido gastando es siempre igual a lo que ha ingresado. Se puede decir, que la sanidad financiera ha sido una característica de la gestión de la presente administración; por lo tanto, la riqueza del análisis deberá concentrarse en los componente internos y en sus relaciones.

### CAPITULO III. ALTERNATIVAS DE DESARROLLO SOSTENIDO Y DURADERO EN EL MUNICIPIO DE IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA.

#### 3.1 FORMULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA: EN UNA SOCIEDAD CAMBIANTE.

En éste capítulo se hace un esfuerzo por sincronizar el análisis de la nueva visión de la administración pública con sencibilidad hacia un desarrollo humano. En donde nos permita plantear las bases para un desarrollo duradero. Asumiendo una postura de no desear retomar a un estado previo, prolongar la situación actual, ni acelerar la llegada del futuro, la realidad es diferente. Desde una posición interactivista, considero que el futuro está sujeto también a la creación. De ahí que se sustente al desarrollo humano como el diseño de un futuro deseable de la invención de las técnicas para llegar a él.

Los Ixtacamaxtillenses deberán buscar cambios para la consecución, y a veces es, propiamente para satisfacer sus necesidades y la supervivencia; habrá que plantearse, ciertos objetivos, metas, propósitos que perseguir, a través de ser miembros: grupos, organizaciones, instituciones, partidos, etc., éstos deberán buscarse cambios significativos para su bienestar, o ya sea, para su supervivencia.

La aceleración del cambio, deberá tener lugar tanto en las mentes como en nuestro entorno. No hay duda de que cada vez uno se vuelve más concientes de los cambios que ocurren a su alrededor, y que ahora se perciben cambios que antes se hubieran desconocido. Esta generación está probablemente, más finamente sintonizada para captar los cambios que las generaciones previas. Creo que el cambio más importante que está teniendo lugar, ocurre en la forma en que se trata de comprender el municipio, así como en la concepción de su naturaleza. Para poder hacer frente de manera eficientemente al cambio, es necesario comprender su naturaleza. Esto significa que hay que comprenderlo de manera global, y no sólo algunos de sus aspectos.

El municipio está llamado a responder no sólo como prestador de servicios, sino más bien, como pivote para el desarrollo humano sostenido y sustentable teniendo la responsabilidad social no sólo para la distribución de la riqueza, sino también para hacer esto en forma equitativa. La equidad en este contexto, no significa necesariamente igualdad, ni siquiera en las sociedades comunistas. En su significado más ampliamente, implica la eliminación de la pobreza. Debido a que la pobreza se refiere a un nivel de ingreso que reduce las oportunidades y la autodeterminación de los pueblos, y las expectativas de vida.

Esto es que el problema sobre el desarrollo municipal no consiste en averiguar cómo se puede mejorar la vida de los demás, sino en cómo capacitarlos en las

#### Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

actividades productivas y lo hagan de manera productiva y eficiente. Así planteado el problema, se puede resolver alentando y facilitando la participación de los ixtacamaxtitlenses en el diseño, programación, y coordinación con las diferentes organizaciones, instituciones y municipio.

El problema municipal lo constituye el futuro que tendría si continua operando como hasta ahora, y su medio ambiente no cambia su dirección de modo significativo. En todos los sistemas sociales, la cual tienen la semilla de su propio deterioro y destrucción. Por lo tanto, el propósito de formular la problemática es indentificar la naturaleza de estas amenazas, a menudo ocultas, y sugerir los cambios que incrementen la capacidad municipal para sobrevivir y progresar.<sup>75</sup>

Donde la principal función del municipio es, claramente, servir a los demás. Aunque el municipio desde hace mucho tiempo ha estado obsecionado con la absorción de recursos: financieros, humanos, materiales y naturales; y no con el proceso de proporcionarlos. Esta paradójica, desemboca en un empobrecimiento en la calidad de vida de sus habitantes. Por lo tanto, nuestro municipio en estudio hasta ahora sólo se ha preocupado por su propio crecimiento, no por el desarrollo humano. Es importante, reconsiderar el "proceso que siempre se este analizando y evaluando sus alcances".<sup>73</sup> Y visto como instrumento metodológico usado para abordar los problemas económicos, políticos, sociales.

Y retomando los principios esenciales de reingeniería, y a fin de proponer en práctica un desarrollo sostenido y duradero, para Ixtacamaxtitlán. Se tendrán que sembrar acciones fundamentales, estas tendrán que atacar los problemas de fondo, o sea, de raíz, y se pueda cosechar beneficios espectaculares en el mediano y largo plazo; através de la realización de actividades (servicios públicos, educación, salud, comunicación y transporte, comercio, agricultura y recursos naturales, etc.) comunitarias en el municipio, con el propósito de labrar un futuro más próspero.

Acontinuación se propondrán con estos elementos, algunas propuestas, en base a las premisas y expectativas de las demandas de la ciudadanía; que más aquejan a la población en el general. Como son: agua, agricultura, transportes y comunicaciones, educación, salud, industria, comercio, vivienda, electrificación, ecología, etc. El orden no necesariamente es el de importancia; ya que todos son importantes, y son las premisas que determinan el desarrollo municipal.

---

<sup>75</sup> Russell L. Ackoff, *op. cit.*

<sup>73</sup> Bernardo, Kliksberg. *Pobreza. Un tema Impostegable*, *op. cit.*

Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

### 3.2 LA NECESIDAD DE REDISEÑAR EL MUNICIPIO: HACIA UN DESARROLLO DURADERO.

Para lograr avanzar hacia un desarrollo permanentemente apoyado es impostergable e imprescindible el rediseñar la administración pública municipal. Esto se refiere, a que quienes participan en la elaboración del rediseño de los programas, proyectos productivos, planes de desarrollo municipal, en la organización, etc. Se tendrán que reorientar las decisiones, acciones y actuación de la administración pública. Sin embargo, es de capital importancia el uso de los diversos recursos que deberá contar el municipio, como son: recursos naturales, financieros, humanos, materiales y tecnológicos, etc., para poder conciliar la problemática e impregnar éstos, para hacer frente a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad civil.

Más aún, para superar los factores conjugados de condiciones agroclimáticas, poco favorables y producción agropecuaria inadecuada; y si agregamos a éstas, el minifundismo, escaso acceso a servicios de asistencia técnica y extensionismo, acentuado analfabetismo y alto deterioro de los recursos naturales; como ya se analizaba con anterioridad.

Entonces, si se quiere avanzar en el desarrollo duradero, se tendrán que apoyar en al menos seis áreas vitales. Por lo que el Ayuntamiento están llamados a asumir la responsabilidad fundamentalmente en los servicios públicos básicos como son las siguientes: *agua potable y alcantarillado, apoyo a la producción agropecuario, (agrícola, pecuaria y forestal), programas de bienestar social, educación, salud, carreteras y comunicaciones.* Se tendrán que realizar cambios de fondo a fin de lograr resultados espectaculares y en el mismo proceso conocer sus avances. En su momento, se indicaba que el municipio está llamado a facilitar y ampliar las oportunidades del desarrollo humano de sus participantes, en especial el de sus comunidades, habitantes. Si se acepta esto, entonces es responsabilidad de quienes manejan o gobiernan tal régimen para procurar que esta función se lleve a cabo de manera eficiente y eficazmente.

Las relaciones entre los gobernantes y gobernados, así como entre los administradores y los administrados, es también cuestión de política. La política es una cuestión de fuerza: quién controla a quién. Los humanos como entes políticos que somos, tienen que participar forzosamente en los asuntos, aún cuando esta participación consista en retirarse de las actividades políticas. La actitud que el gobierno o la administración adopta con respecto al poder, que puede ser muy diferente a la que proclama en campaña. Hay quienes cuestionan desde fuera los esquemas de la administración pública municipal de Ixtacamaxtitlán por ser: ineficaz, ineficiente, inflexible, autoritaria, y con indicios de corrupción, etc.

#### **Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.**

No obstante, la gran paradójica de quienes asumen el poder siguen los mismos esquemas de las administraciones previas que les antecedieron. Esto debido a la inexistencia de estrategias de acción, a la inconsistencia en política económica y social, y ante una visión restringida de como encarar la problemática municipal, en síntesis por no rediseñar el gobierno municipal.

Acontinuación se analizarán los seis aspectos más importantes del municipio, a fin de implementar las acciones de cómo lograr un desarrollo sostenido y sustentable, en los proximos años.

#### **3.2.1 LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO: EL LADO MÁS APARENTE.**

Se parte del señalamiento de un conjunto de elementos de los cuales debe hacer frente la administración municipal, que si bien es el nivel más concreto del gobierno y donde se presenta una mayor cercanía entre la ciudadanía y cuerpo administrativo público, este no puede aislarse de la realidad global del país y de las políticas emanadas de una instancia federal, incluso estatal.

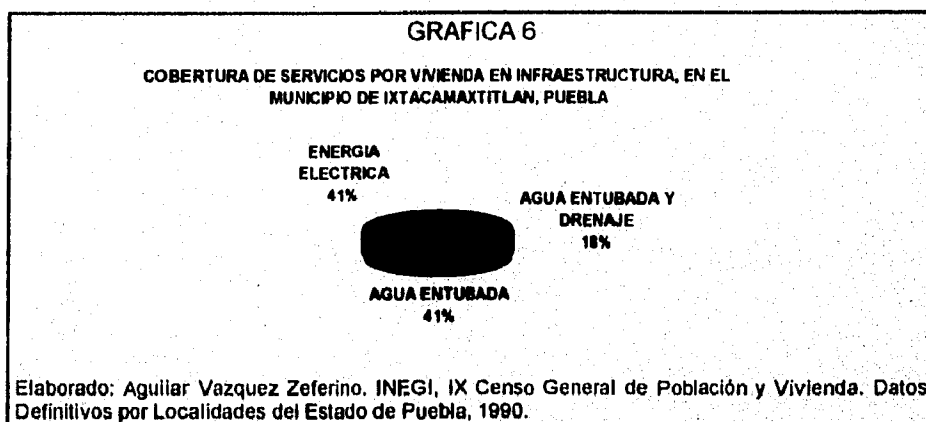
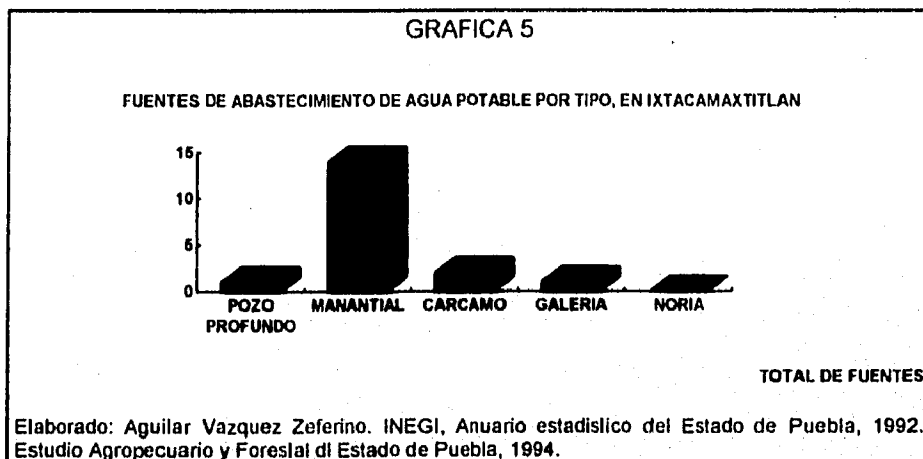
Los servicios municipales son por excelencia la concientización de la gestión pública el Ayuntamiento. Es casi una opinión consensual entre los estudiosos del ámbito municipal que la prestación de los servicios públicos, el agua, entre otros son: el " lado administrativo " de la labor gubernamental.

#### **AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO**

El continuo aumento de volumen de agua que demanda las actividades productivas y creciente demanda de la población, aunado a la escases de fuentes de eprovechamiento, ha originario una situación en la que optimizar la extracción, distribución, aprovechamiento, y disposición de agua constituyen una premisa indispensable indispensable e inmediata para asegurar el desarrollo sustentable. (ver: gráficas 5 y 6 )

La problemática fundamental en el municipio: el agua, se caracteriza por la inexistencia de infraestructura, la poca cobertura; y ante una delicada situación financiera en las comunidades administrativas. Se considera un servicio problemático, pues la creciente demanda es fuerte y los asentamientos humanos se encuentran muy dispersos; y por otra, la orografía es una limitante, debido a que las comunidades se encuentran establecidos en los cerros aledaños al al valle de Ixtacamaxitlán, a lo largo y ancho del municipio; esto dificulta el proveer de manera eficiente dicho servicio.

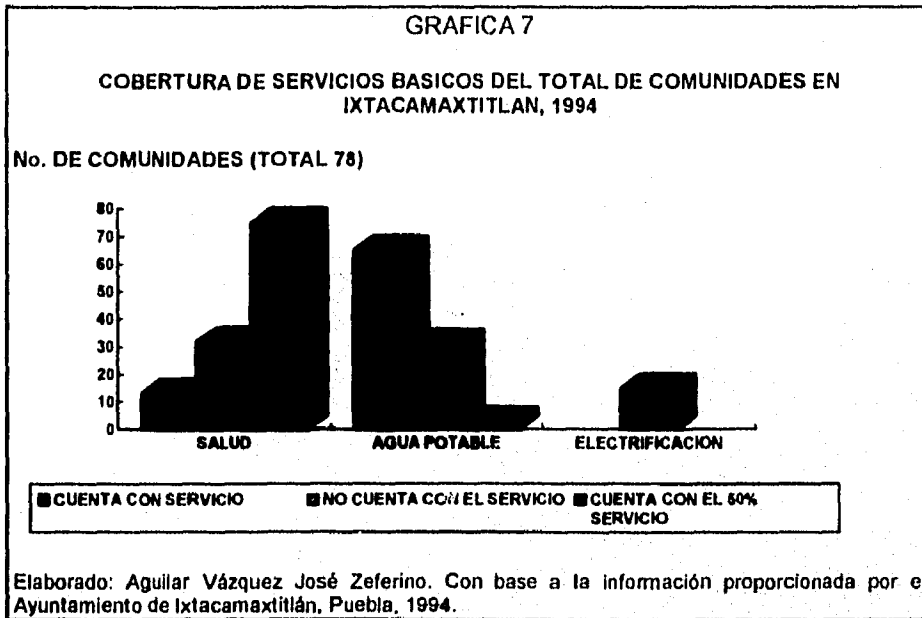
Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.



Sin embargo, bajo las difíciles condiciones de operación; el Ayuntamiento se ha puesto a la tarea de gestionar los recursos necesarios para desarrollar la infraestructura hidráulica llevado o instalado sistema de agua a las diversas comunidades como se observa en la gráfica 7. Es de considerar, que es un esfuerzo coordinado con la sociedad en llevar ésta notable labor. Es de subrayar, otro de los problemas que representa es la regulación de los mantos acuíferos.



Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.



No obstante, se ha emprendido, la regulación de los mantos acuíferos por parte de la Comisión Nacional de Agua y ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ( SARH ). Por último, se destaca la no existencia de un reglamento para la prestación del servicio; así como el mal manejo de los recursos financieros, trayendo como consecuencia indicios de corrupción. El ancantarillado también lo prevé el Ayuntamiento, aunque nada más se a llevado en la cabecera municipal y algunas otras comunidades que concentran sus habitantes, esto es una prioridad que se ha llevado acabó; y por otra parte, es debido en gran medida a la centralización político-administrativa y financiera que ha jugado el municipio.

Ante esto se propone la creación del Comité Municipal de Planeación y Administración Hidráulica de Ixtacamaxtitlán, que se desarrollo a continuación:

## 1.- VISION TECNICA DEL ABASTECIMIENTO DEL AGUA EN IXTACAMAXTITLAN Y SU IMPACTO ECOLOGICO.

Las particularidades geográficas de la región influyen directamente en el proceder cotidiano del hombre y pueden convertirse en una limitante para su desarrollo. Ahí donde la naturaleza no ha sido tan benévola, la lucha constante por adecuar el medio ambiente a las necesidades humanas es más compleja que en lugares donde las condiciones geográficas son menos severas, pero representan de cualquier forma, una realidad que debe afrontar el hombre; pese a las repercusiones ecológicas que esto puede generar.

Así el desarrollo histórico del hombre lo ha llevado a modificar radicalmente su entorno, transitando de una sociedad básicamente agrícola a una altamente industrializada. En cada una de estas etapas de su desarrollo ha modificado su medio, amenazando cada vez en mayor grado, la armonía indispensable para su supervivencia. El *agua* absolutamente pura no se encuentra en la naturaleza, por lo tanto, sólo podemos decir que el *agua potable* es aquella que esta libre de ser consumida con seguridad o sin peligro. Aunque lo ideal es aquel que posee un sabor agradable. En contraste, un agua contaminada es la que contiene microorganismos y sustancias químicas de origen industrial u otro, de modo que resulta inadecuada para su empleo normal.

Por *abastecimiento de agua potable* se entiende al sistema que comprende las etapas de captación directa de las fuentes, el traslado al lugar que será abastecido, el tratamiento y distribución a los usuarios. En donde una característica esencial es el abastecimiento, éste consiste en que " una cantidad mínima de agua debe ser proporcionada en todo tiempo ".<sup>74</sup>

Sin embargo, aquí cabe mencionar que, en la medida en que la demanda de la población ixtacamaxtitlense se incrementa, también se verá incrementado el caudal del agua que se desaloja, misma que está provocará una contaminación de los ríos y mantos acuíferos, que por esto es importante considerar.

El drenaje es así mismo, la eliminación de las aguas excedentes sobre el terreno de que hayan llegado a los cauces de las corrientes. Los conductos y las estructuras que recogen las aguas servidas forman a su vez el sistema donde se desaloga el agua servida se denominan cloacas, albarales o tarjeas.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Kazman Raphael. Hidrología Moderna, México, CECSA, 1980.

<sup>75</sup> Linsley, Ray y Joseph Franzini. Ingeniería de los Recursos Hídricos, México, CECSA, 1980.

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

**2. Aspectos Técnicos de la Capacitación, el abasto y el Desalojo del Agua en el Municipio.**

El proceso de captación, abastecimiento y distribución del agua potable.

Es la cantidad de agua demandada por las diferentes comunidades que requieren, por pequeña que ésta sea, es muy grande y requiere de un largo proceso.

La primera etapa, consiste en determinar la cantidad de agua que la(s) comunidad(es) requieran, siendo conveniente considerar el consumo total según los usos. Para el caso de Ixtacamaxtitlán se manejan los siguientes causales:

Uso doméstico 80 %  
Uso industrial 2.5 %  
Uso Agropecuario 17.5 %

Posteriormente, se procede a la localización de la fuente de captación del agua y por último se debe dotar a este abastecimiento de un sistema de distribución. Además, para obtener la calidad del agua potable se requiere que esta pase por un sistema de purificación.

Las principales fuentes de abastecimiento de agua que existen son las superficiales y las subterráneas. Las primeras son aquellas que el abastecimiento de agua se realiza por medio de gravedad, y generalmente está constituido por los siguientes elementos:

- a) Cuencas hidrológicas del mantó o zona de captación, lo más cercano posible a la comunidad que será abastecida.
- b) Almacenamiento. Formado por una presa o caja captadora en un sitio previamente escogido, que es dónde se cambia el régimen natural del escurrimiento, al régimen artificial de la demanda.
- c) Derivación. Por medio de una presa se deriva el escurrimiento del río hacia el sistema de conducción, frecuentemente localizado a niveles superiores a los del lecho del río.
- d) Sistema de conducción. Puede estar formado por conductos abiertos o cerrados y sus estructuras, a través del cual se conduce desde el punto de derivación hasta la zona del aprovechamiento.

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

e) **Sistema de Distribución.** Constituido de acuerdo con el fin específico del aprovechamiento: ejemplo, canales de riego por gravedad, tuberías a presión para riego por aspersión y el uso doméstico que hace la población, etc.

f) **Utilización directa del agua.** Para el caso de las comunidades corresponden a las tomas domiciliarias.

g) **Eliminación de volúmenes sobrantes.** Que se realizan a través de sistemas de alcantarillado. Sin embargo, si el abasto de agua se realiza a través de fuentes subterráneas, normalmente se recurre al uso de las unidades de bombeo, que serán colocadas bajo nivel del suelo, o bien a través de pozos dotados individualmente con bombas.

Así mismo para lograr la calidad aceptable del agua se deberán utilizar dispositivos de cloración, además plantas potabilizadoras con capacidad conjunta de acuerdo al volumen requerido. Para solucionar la demanda de abasto de agua en el municipio es necesario llevar a cabo obras de infraestructura para la conservación de agua de lluvias en lunares, pozos a cielo abierto y presas, así como mantenerlos limpios, a fin de incrementar la superficie de riego por hectárea, y poder contrarrestar al desamparo de lluvia durante el año; en temporadas cuando no llueve, y aumentar la producción por hectárea, al mismo tiempo se evitará la pérdida de cultivos.

Generalmente la contaminación del agua proviene de dos ramas diferentes:

a) **La contaminación artificial:** es aquella que se genera principalmente de las descargas que el hombre vierte en los afluentes de agua a través de sus múltiples actividades.

b) **La contaminación natural,** causada por los fenómenos naturales, sin que intervenga el hombre, como puede ser por la materia orgánica que generan las plantas y los animales, como desechos de éstos.

De estas dos clases de fenómenos de contaminantes, se considera que las primeras, son las más peligrosas, es decir, la industria y la población pues tan sólo el 90% es causada por estas. El segundo, en aportar contaminantes lo tiene la actividad doméstica con sus desechos de aguas negras y detergentes, en 9.5%. El tercero, lo constituye la industria extractiva en un .5%. He aquí el impacto negativo del hombre en los recursos hidráulicos, sobre todo si se reconoce que el contaminar desajusta en el sistema, reduce la capacidad de uso y aumenta su inficción, provocando que el agua sea cada vez más escasa.

## Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.

Con esto a la mejor, solo pretendo distraer un momento de su atención al lector hacia la reflexión de lo que significa el medio ambiente en su vida. Pese a lo anteriormente mencionado, la contaminación del agua, es también un problema de cultura. De ahí que solamente hasta que el hombre tome conciencia y llegue al reencuentro con la naturaleza, podrá esperar de ella sus mejores frutos, pero ojalá que su cuidado sea luego y no sea demasiado tarde.<sup>76</sup>

### DESCARGAS ARTIFICIALES

Captación global de agua	{ Uso de Agua 70%	{ Casas Habitación 35%	{ - 40% Lavar ropa(14) { - 30% Baño y Aseo Personal { - 30% Otros . { - 20% Labores (10.58) Domésticas(7.0) { - 10 % Agua Potable(3.58 )
	{ Fugas 30%	{ Industrias 35%	{ - 51% Enfrentamiento (17.85) { - 49% Otros procesos (17.15 )

En cuanto a las descargas artificiales de acuíferos, que es un proceso, similar al anterior, pero con aguas residuales tratadas procesadas, por tanto, de los servicios domésticos representan también una práctica de gran utilidad.

1.- Promover el tratamiento de aguas, en lugar de aumentar las captaciones cada día se convierte en una acción más necesaria el reciclaje del agua en todos sus usos. Con esto me refiero, en la reutilización de agua, en el reciclaje en el riego y en el ámbito doméstico.

2.- La reutilización para riego agrícola. Esta comprobada la efectividad del agua tratada para riego, tanto para cosechas, como es el caso de áreas verdes y jardines.

<sup>76</sup> Cfr. Gerardo Soto Esquivel. Tequisquilapan: Una Propuesta de Desarrollo. (Tesis), UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales- Acatlán, Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

3.- La reutilización de agua en el ámbito doméstico: las aguas servidas procedentes de baños, lavabos y lavaderos, cuentan con la posibilidad de ser almacenadas en un estanque adicional para utilizarse nuevamente en labores como la limpieza de pisos.

La satisfacción de los servicios es responsabilidad del Ayuntamiento, pero el problema que implica es lograr el balance entre los costos y los beneficios, considerando que están en juego los intereses de las mayorías. Establecer las acciones que realizan en materia de agua potable se tendrán la asignación de responsabilidades, funciones, recursos, entre los tres niveles de gobierno con el objeto de lograr una redistribución más eficaz de los mismos y, que se deberán apoyar el perfeccionamiento del instrumento de planeación microregional. Ejemplo: El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional y el Convenio Unico de Desarrollo.

Como se ha analizado, para que Ixtacamaxtitlán tenga mejores perspectivas de desarrollo en los próximos años será necesario lograr una mejor administración del recurso motor para el desarrollo sustentable: agua.

Para esto, primero es necesario analizar la intervención que han tenido las organizaciones actuales encargadas de la administración y central del agua. Con fundamento en la Ley General del equilibrio ecológico y protección al ambiente; 38 fracción, 40 fracción X, 41, 43, 46, 47, 52, 62, 63, y 64 de la Ley Federal sobre Metrología y normalización; 46, 47 fracción I, III; publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1994. En la cual establece las normas para el abastecimiento de agua para uso y consumo humano con calidad adecuada es fundamental para prevenir y evitar la transmisión de enfermedades gastro-intestinales y otras.

En donde se requiere establecer límites permisibles en cuanto a sus características bacteriológicas, físicas, organolépticas, químicas y radiactivas.<sup>77</sup> Así los límites de máximos y mínimos en las descargas a cuerpos receptores provenientes de los sistemas de alcantarillado o drenaje municipal.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Cfr. Comisión Nacional del Agua. Normas Oficiales Mexicanas, Departamento de Calidad y Desinfección, 1994.

<sup>78</sup> Diario Oficial. Del 18 /10/ 1993 y 6 /1 / 1995. En ellos, se establecen los límites máximos permisibles de contaminantes en las aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de alcantarillados para su disposición mediante riego agrícola.

### 3. LIMITES PERMISIBLES DE CALIDAD DEL AGUA

a) Límites permisibles de características bacteriológicas.

TABLA 1	
CARACTERISTICAS	LIMITE PERMISIBLE
Organismos Coliformes totales	2NMP/100 ml 2UFC/100 ml
Organismos Coliformes fecales	No DetectableNMP/ 100 ml. Cero UFC/100 ml

Los resultados de los exámenes bacteriológicos deben reportar en unidades de NMP/ 100 ml ( número más probable ), se utiliza la técnica de filtración por membrana.

b) Los límites permisibles de características físicas y organolépticas.

Las características físicas y organolépticas deberán ajustarse a lo establecido en la siguiente tabla 2.

TABLA 2	
CARACTERISTICAS	LIMITE PERMISIBLE
Color	20 unidades de color verdadero en la escala de platino-cobalto.
Olor y Sabor	Agradable (se aceptarán aquellos que sean tolerables para la mayoría de los consumidores, siempre que no sean resultados de condiciones objetables desde el punto de vista biológico o químico.)
Turbiedad	5 unidades de turbiedad nefelométricas( UTN) o su equivalente en otro método.

c) Límites permisibles de características químicas. El contenido de constituyentes químicos deberán ajustarse a lo establecido en la tabla que a continuación se señala. Los límites se expresan en mg/l, excepto cuando se indique otra unidad.

Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

TABLA 3	
CARACTERISTICAS	LIMITE PERMISIBLE
Aluminio	0.20
Arsénio	0.05
Bario	0.70
Cadmio	0.005
Cianuro ( como CN-)	0.70
Cloro residual libre	0.2 -1.50
Cloruros como (Cl-)	250.0
Cobre	2.00
Cromo total	0.50
Dureza total ( como CaCO <sub>3</sub> )	500.0
Fenoles o compuestos fenólicos	0.001
Fierro	0.30
Fluoruro ( como F-)	1.50
Manganeso	0.15
Mercurio	0.001
Nitratos( como N)	10.0
Nitritos ( como N)	0.05
Nitrógeno amoniacal ( como N)	0.50
PH ( potencial de hidrógeno) en unidades de ph.	6.5-8.5
Plaguicida: microorga //, Aldrin y dieldrin mezcladas	0.03
Clordano (total de isómeros)	0.30
DDT (total de isómeros)	1.00
Gamma- HCH (lindano)	2.00
Hexaclorobenceno	0.01
Heptacloroy epóxico de heptacloro	0.03
Metoxicloro	20.00
2,4 - D	50.00
Plomo	0.025
Sodio	200.0
Sólidos disueltos totales	1000.0
Sulfatos ( como SO <sub>4</sub> =)	400.0
Sustancia activas al azul de metileno (SAAM)	0.50
Trihalometanos totales	0.20
Zinc	5.00

Elaborado: Aguilar Vázquez José Zeferino.

Los límites permisibles de materiales se refieren a su concentración total en el agua, la cual incluye los suspendidos y los disueltos.



Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

d) Los límites permisibles de características radiactivas.

El contenido de constituyentes radiactivos deberá ajustarse a lo establecido. Los límites se expresan en Bq/l (Becquere/ litro ).

TABLA 4	
CARACTERISTICAS	LIMITE PERMISIBLE
Radiactividad alfa global	0.10
Radiactividad beta global	1.00

e) Tratamiento para la potabilización del agua. La potabilización de agua proveniente de una fuente particular, debe fundamentarse en los estudios de calida y pruebas de tratabilidad a nivel de laboratorio para asegurar su efectividad. Por otra parte, las descargas residuales de origen urbano municipal que se dispongan mediante riego agrícola, debe cumplir con las especificaciones siguientes:<sup>79</sup> Como se obseva en la siguiente tabla 5.

TABLA 5	
PAMETROS	LIMITES MAXIMOS PERMISIBLES
Ph (unidades de ph)	6.5 a 3.5
Conductividad Eléctrica ( micromhos /cm)	2000.00
Demanda bioquímica de oxígeno ( mg/L)	120.00
Sólidos suspemidos totales(mg/L)	5.00
Aluminio( mg/L)	0.10
Arsénico(mg/L)	1.50
Boro(mg/L)	0.01
Cadmio(mg/L)	0.02
Cianuros(mg/L)	0.20
Cobre(mg/L)	0.10
Cromo(mg/L)	5.00
Fierro (mg/L)	3.00
Fluoruros(mg/L)	0.20
Maganeso(mg/L)	0.20
Niquel(mg/L)	5.00
Plomo(mg/L)	0.02
Selenio(mg/L)	2.00
Zinc(mg/L)	

Elaborado: Aguilar Vázquez José Zeferino. Información de la Comisión Nacional del Agua, 1994.

<sup>79</sup> Diario Oficial 18/10/1993, op. cit

#### **Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.**

Todo lo anterior, son los valores y concentraciones de parámetros que deben cumplir el responsable de las descargas en función del análisis de muestras instantáneas de las aguas residuales del alcantarillado o drenaje municipal. Ahora veamos las bases jurídicas que darán sustento a la formación de un Comité como el que se ha propuesto. Ahora analizaremos las características que deberán tener dicho Comité.

Primeramente se considera como un organismo descentralizado municipal con personalidad jurídica y patrimonio propio y tendrá como finalidad la puesta del servicio público del agua potable y alcantarillado, recordando que éste servicio público, "...es una actividad técnica encaminada a satisfacer las necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante la prestación individual sujeta a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad uniformidad, continuidad y permanencia. Estas actividades pueden ser prestada por el Estado o los particulares mediante concesión.

Donde dicho servicio público, será presentado de una manera directa por el Comité Municipal de Planeación y Administración Hidráulica cuya operación quedará sujeta al control y vigilancia del Ayuntamiento.

Para fines operativos el comité tendrá la siguiente estructura orgánica; deberá contar minimamente con los siguiente integrantes:

#### **4. ESTRUCTURA ORGANICA DEL COMITE MUNICIPAL DE PLANEACION Y ADMINISTRACION HIDRAULICA.**

1.- Un presidente, el cual será propuesto por el presidente municipal o por el Ayuntamiento, el cual tendrá la aprobación correspondiente; como uno de los requisitos para dicho cargo. Esta persona tendrá que contar necesariamente con conocimientos de ingeniería en obras de infraestructura hidráulica la duración en el cargo será de tres años y podrá ser ratificado en el mismo hasta por otro período igual es el efecto de derecho continuo a los planes y programas establecidos.

I.- Establecer, conforme a los lineamientos que dicte el H. Ayuntamiento, las políticas, normas, sistemas y procedimientos, tanto de carácter técnico como para la administración de los recursos, financieros y materiales del comité de conformidad con las metas y objetivos.

II.- Planear, programar, organizar, controlar, dirigir, controlar, y evaluar el funcionamiento operativo del comité en su caso, acatar la recomendación y el efecto emitir a la Comisión de Control y vigilancia del H. ayuntamiento.

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

III.- Presidir el Consejo Consultivo del Comité y en su caso, oír recomendaciones o sugerencias que éste realizará.

IV.- Formular los anteproyectos de presupuesto de ingresos y egresos del Comité. Estas deberán ser aprobadas por el H. Ayuntamiento.

V.- Formular y ejecutar los programas en materia de inversiones para obras hidráulicas y de las adquisiciones respectivas, así como alentar los actos jurídicos y contratos que se requiera para el ejercicio de las atribuciones del comité.

VI.- Representar el comité ante las diferentes instancias y organismos competentes en la materia, así como en las acciones de planeación y programas regionales que se establecen, y

VII. Los demás que lo conformarán sera el propio Ayuntamiento.

2.- Un secretario general es, el auxiliar más cercano del presidente y colaborará con él en la planeación y programación de las actividades que realice el comité; seguramente, deberá limitar con los conocimientos sobre ingeniería en sistemas hidráulicos.

3.- Un secretario técnico, de planeación y finanzas, quién colaborará en la formulación de los planes y programas al comité y tendrá a su cargo la elaboración de las política tarifaria del mismo deberá ser una persona con amplios conocimientos en planeación y finanzas.

4.- Un oficial mayor quién será el encargado de elaborar conjuntamente con el presidente del comité, el manual de organización para integrar en este los puestos que se consideren necesarios.

Deberán ser ajustados a la capacidad financiera y administrativa del comité, a las necesidades propias de su operación y las recomendaciones que emita el Ayuntamiento; el Oficial Mayor tendrá a su cargo la administración de los Recursos Hidráulicos del Comité y promoverá los aspectos relacionados con ello, dando especial importancia a la capacitación y adiestramiento a los trabajos, a fin de lograr su actuar y mayor eficiencia en su desempeño.

5.- Por último el comité tendrá un Consejo Consultivo, en el cual estarán representados los diversos sectores implicados en la administración o consumo del agua, tales como los campesinos, productores comerciantes, pequeños empresarios y otros grupos organizados, inclusive los partidos políticos. La finalidad de éste Comité Consultivo es dar cabida a la impenetrable participación de la población organizacional en la planeación del desarrollo municipal. Podrán integrarse también los representantes de la Comisión de Control y Vigilancia del

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.**

Ayuntamiento y el Servicios de Obras Públicas Municipales. El presente municipal podrá fungir como punto numerario de este consejo.

Los sectores organizados mencionados participarán en éste Consejo através de sus respectivas representantes electos según sus procedimientos internos. Las sesiones del Consejo serán periódicas o extraordinarias cada seis meses o extraordinarias cuando la situación así lo amerite; al igual que durante el proceso de formulación de los planes y programas operativos de corto, medio y largo plazo. A continuación se analizarán las características que deberán tener el comité para un adecuado funcionamiento.

El elemento más importante a considerar para poder establecer un organismo descentralizado que ofrecen el servicio público de agua potable y alcantarillado, es la rentabilidad del servicio; actualmente la oficina municipal de la comisión estatal del agua es rentable en cuanto a la recuperación del costo de operación y mantenimiento de la red de agua potable; este podrá ser un punto de partida muy interesante.

El Comité deberá modificar el actual servicio de tarifas, el cual será diseñado como un sistema de tarifas diferenciales que incluyan el costo del suministro y el de descarga, de manera que el cargo por los servicios de alcantarillado sea en relación a los volúmenes de desechos que descarga cada conexión; recordando que la tarifa de un servicio es su precio, que afecta la cantidad que el servicio se requiere y la cuantía que recibirá el Comité, además se cobrarán tarifas para optimizar el uso de los recursos escasos y para evitar el derroche.

A fin de garantizar lo más posible que los recursos sean puestos a la disposición de mayor número de habitantes. A través de la estructura de un sistema de tarifas diferenciadas se puede lograr uno de los principios de los servicios públicos que es de conformidad o equidad, como lo es el de ofrecer un servicio básico con un precio al alcance de la población de menores recursos.

Ahora bien, *una tarifa apropiada* debe satisfacer cuatro elementos básicos.

1.- La eficiencia en el sentido económico, esto es una tarifa que asegure que los usuarios paguen lo que cuesta el suministrarles el servicio, lo cual a su vez desalienta el consumo innecesario.

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtillán Puebla.**

2.- El efecto de equidad, que las tarifas pueden tener toda tarifa es la capacidad de pago; esto inevitablemente entraría una redistribución del ingreso de más usuarios a otros.

3.- Es la tarifa de la autosuficiencia financiera del organismo que cuesta el servicio por último, es la simplicidad y eficiencia en la administración de las tarifas. Igualmente la capacidad institucional suele ser tan importante en lo relativo a la fijación de tarifas.

Rentabilidad económica del sistema tarifario para que el Comité mejore la basta de servicio de agua potable y alcantarillado; además deberá tener la capacidad técnica y financiera para establecer adecuados sistemas de medición del consumo domiciliario y cobertura optima de recaudación.

Es necesario, implantar sistemas para la detección y corrección de fugas de los sistemas de agua potable y mejorar su mantenimiento y, los niveles optimos en la calidad del recurso y en la continua de su abastacimientoy establecimiento de una red de monitoreo permante de la calidad de agua para uso y consumo humano que se abastece de los sistemas de distribución.

Existen algunas alterantivas que de ser utilizadas en algunas comunidades de Ixtacamaxtillán, para la contrucción de plantas de tratamiento que optimicen la utilización de los recursos financieros y permitan obtener mejores resultados en la generación de aguas residuales domésticas.

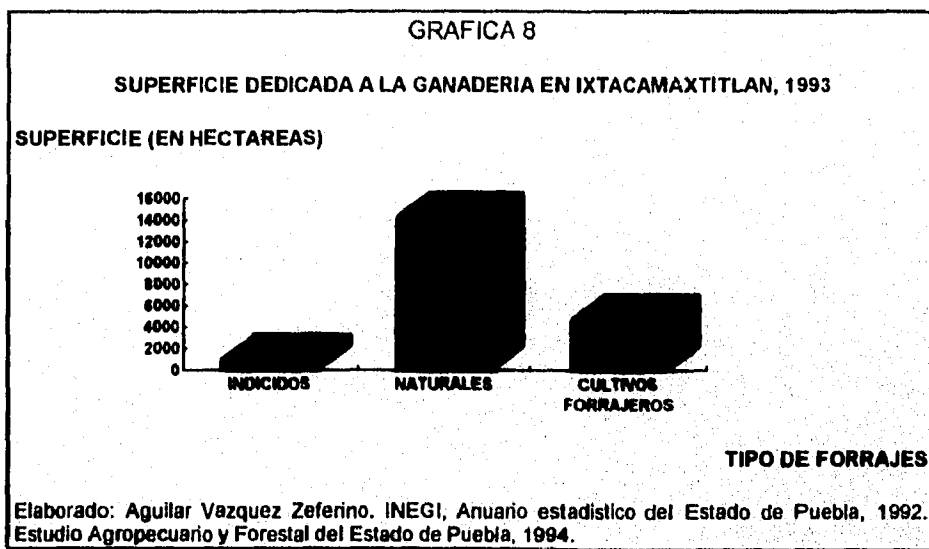
Es importante señalar la participación de la ciudadanía en las diversas formas (mano de obra, faenas, en la gestión, pagos en los proyectos, tarifas, etc.), el municipio, y las dependencias gubernamentales. Nuestra atención en éste apartado esta en los diferentes programas municipales: Fondos municipales; Programas de Secas, Proyectos Productivos, y Fondos de Bienestar Social para la Producción, aunado a esto Procampo, Créditos a la Palabra; con éstos programas se tienen que realizan acciones y obtener resultados espectaculares, que hasta la fecha no han tenido lugar.

Otro de los aspectos esenciales a considerar, es referente a las principales actividades productivas que son el soporte de la economía como es la agricultura. Este sector es el que siempre ha sido el más golpeado por las crisis y por el rezago, a consecuencia, de los planes y programas económicos, entre otros factores que influyen y que son determinantes.

Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

### PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONOMICAS

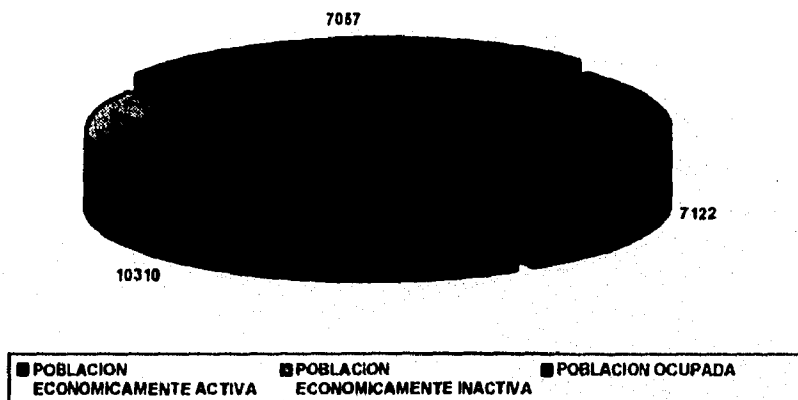
El Estado de Puebla presenta una situación dispersa, en cuanto a recursos naturales y por topografía. Caracterizándose como montañoso, con aislamiento económico, concentración pluvial en un 75% en verano-otoño; 75% de tierras son de clima templado húmedo, y van desde los semihúmedo a semisecos de agua en 80% de las tierras. En el municipio en estudio, las dificultades topográficas reducen las tierra agrícolas, apesar de la gran diversidad de recursos naturales. No obstante, existen una gran riquezas en minerales, recursos maderables y pastizales naturales; debido a los microclimas, como se observa en la gráfica 8.



Es importante señalar algunos indicadores significativos; como es la población que tiene el municipio en cuanto a actividades económicas se refiere. Con respecto, a la Población Económicamente Activa (PEA) y a la Población Económicamente Inactiva (PEI). Por otra parte, la distribución de ésta en ciertos sectores: primario secundario y terciario; lo cual no muestra el carácter eminentemente rural, como se aprecia en la gráfica 9.

GRÁFICA 9

POBLACION TOTAL DE IXTACAMAXTITLAN, SEGUN SU OCUPACION ACTUAL

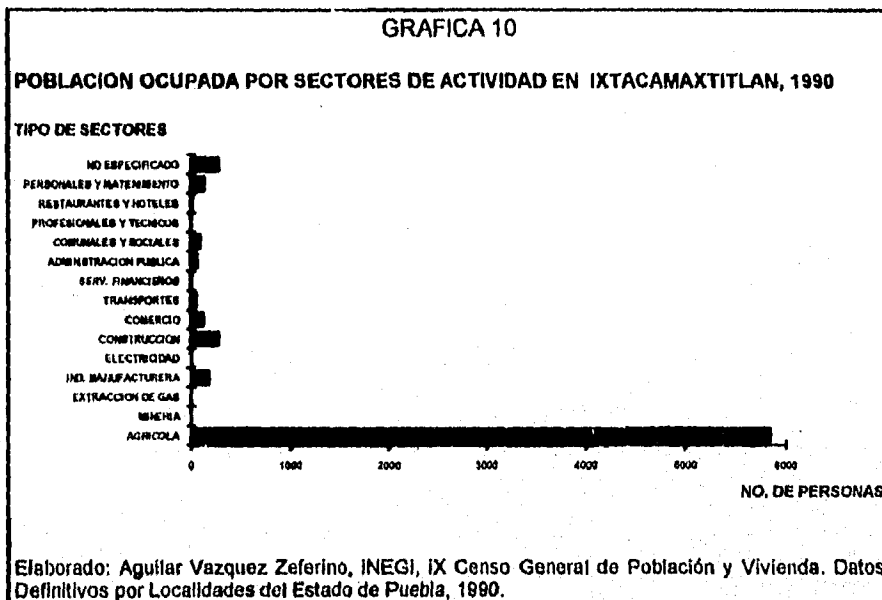


Elaborado: Aguilar Vazquez Zeferino. INEGI, IX Censo General de Población y Vivienda. Datos Definitivos por Localidades del Estado de Puebla, 1990.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 1990 y el Censo agropecuario del Estado de 1994. Un elemento importante, es el relacionado con la producción: agrícola, ganadera, explotación de recursos naturales, comercial, industrial, servicios, artesanías; representan porcentajes bajos en comparación con la población ocupada por los diferentes sectores en el municipio, ver gráfica 10.

A pesar de que el sector Agropecuario emplea casi al 40% de la Población Económica activa ( PEA ) genera el 12% de la producción del Estado; esto refleja el grave problema en la distribución del ingreso que tiene la población en el medio rural.

Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.



La heterogenidad de las actividades productivas es reflejo de contrastes que se observan en el entidad. Por otro lado, existe un núcleo de productores que práctica la agricultura moderna de alta tecnología y capital que se localiza en ciertas regiones de la entidad. Mientras que por otro lado, predomina un gran número de productores que realizan la agricultura de subsistencia con técnicas tradiciones, caracterizadas por la baja productividad, el minifundio, la falta de apoyo para el otorgamiento de créditos, seguros y servicios. En gran parte, por la escasa organización y tamaño de propiedad o parcelas, hacen poco rentable las inversiones. Si ha esto agregamos, al baja eficiencia de los productores; la descapitalización, la falta de liquidez y la cartera vencida que se tiene a la fecha.

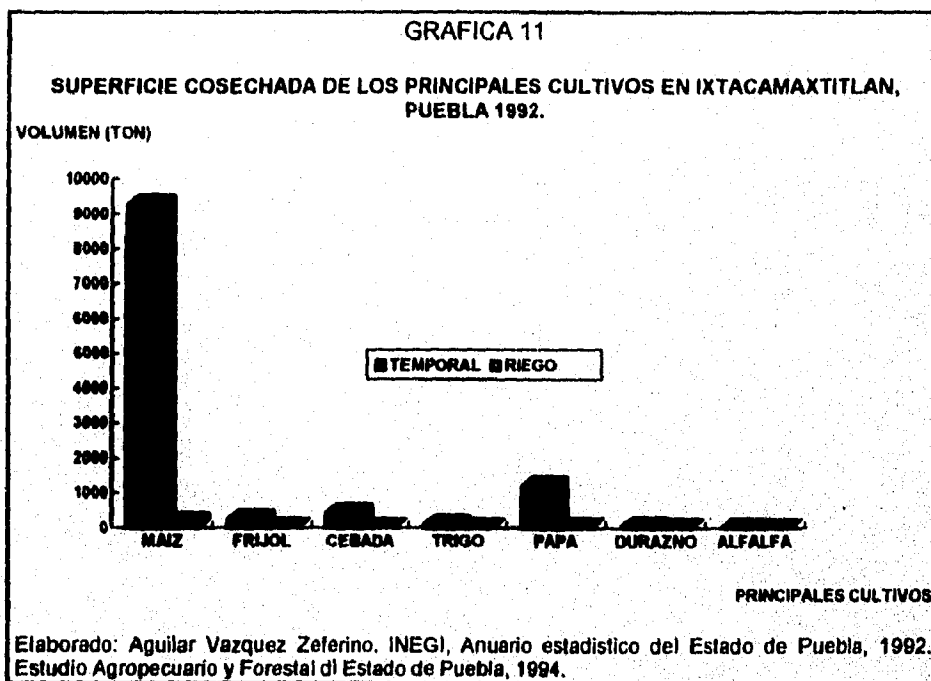
La vida económica de Ixtacamaxtitlán depende en gran medida de la agricultura, la ganaría y la explotación de recursos naturales, y en menor escala el comercio, los servicios y la industria. Acontinuación se analizán cada uno de estas actividades productivas.



Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

## 2.- AGRICULTURA

La agricultura, en una importante actividad se analizarán las acciones productivas, en los tres sectores: agrícola, pecuario y forestal; considerando su accidentada conformación del territorio de Ixtacamaxtitlán, propician que los esfuerzos para promover el desarrollo agropecuario enfrente grandes restricciones. No obstante, el potencial económico susceptible de ser explotado y de generar un volumen importante de riqueza, al respecto se plantean algunas propuestas viables. El municipio es productor de una gran variedad de granos como son: maíz, frijol, haba, trigo, y avena; en hortalizas, se cultivan el ajo, cebolla, papa, zanahoria, lechuga, tomate, calabacita; en frutales se cultivan: el durazno, manzana, ciruela pera, chabacano, capulín; en forrajes, alfalfa, cebada, etc. ( ver: grafica.11.)



La agricultura, es una actividad fundamental para el desarrollo en el municipio; por lo que constituye una urgencia y emergencia revertir las tendencias en el deterioro de los recursos naturales, la baja productividad y combatir la pobreza. Es necesario fomentar el aparato productivo de manera que se traduzca en

#### Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.

progreso económico del municipio y repercute en el mejoramiento del nivel de vida de la población.

El sector agrícola, es necesario promover y apoyar una mayor coordinación institucional y las organizaciones de los productores en el municipio. A fin de solucionar los problemas agrícolas; ampliando la infraestructura municipal, proporcionando servicios institucionales como créditos, asistencia técnica, abastecimiento de insumos y comercialización.

Al mismo tiempo, ampliar la información sobre mejoramiento y rotación de cultivos; Esta asistencia técnica tendrá que estar dirigida a productores en el uso de agroquímicos, transferencia de tecnología, desinfección de semillas, en la utilización de técnicas para la eliminación de malezas, conservación de suelos, etc.

Es necesario, proporcionar la asistencia técnica para incrementar el rendimiento de la producción por hectáreas y resolver los problemas fitosanitarios, en los cultivos tradicionales, y al mismo tiempo, ampliar la información sobre mejoramiento y rotación de cultivos.

La fruticultura, es una de las actividades potenciales que debe ser exploradas en el municipio, sobre todo porque constituyen un medio para que el productor pueda obtener significativos ingresos y resultados significativos para su subsistencia. Es por ello, que se deberá apoyar a los campesinos en la asistencia técnica principalmente en variedades mejoradas: manzana, durazno, ciruelo, tecojote, pera, nogal, nopal; con rehabilitación de parcelas, viveros y huertos frutícolas.

Fomentar a que los agricultores a sembrar plántulas que sirvan como patrones para su posterior mejoramiento; realizar campañas fitosanitarias en la erradicación de la mosca de la fruta. De hecho, los frutales al ser perenes, deben permanecer más tiempo en su lugar de origen; además de que ayudan a mantener un agroecosistema más estable y permite una mejor conservación del recurso suelo.

En terrenos no aptos para las actividades agrícolas, es necesario introducir otros cultivos a través de parcelas demostrativas e invernaderos de investigación. En este sentido, es importante fortalecer el cultivo, producción, conservación, y comercialización de durazno, manzana, ciruelo, pera, ajo, cebolla, hortalizas y flores.

En el sector pecuario, es necesario sembrar las acciones y cosechar beneficios, apoyando a las organizaciones de productores en esta actividad para el mejoramiento del ganado (ovino, caprino, bovino, porcino, avícola y mular), y para participar en la explotación de éste.

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.**

En cuanto a la actividad ganadera el municipio es productor de cría de ganado bobino de doble propósito( carne-leche y trabajo), porcino, caprino, ovino y equino principalmente. Existiendo otros como el mular, asnal y diferentes aves de corral; para la producción de carne y huevo, entre estos están los pollos, gansos, pavos, así como cría de conejos, por lo que esta actividad en el municipio es importante.

En este sentido, es de capital importancia el fortalecer a través de los diferentes programas de acción; fomentar la asistencia en este sector productivo: con rehabilitación de la superficie, prácticas de subsoleo, mejoramiento de razas y el incremento en la producción de carne, leche, huevo, granos para forrajes, infraestructura para el almacenamiento de insumos, maquinaria, etc.

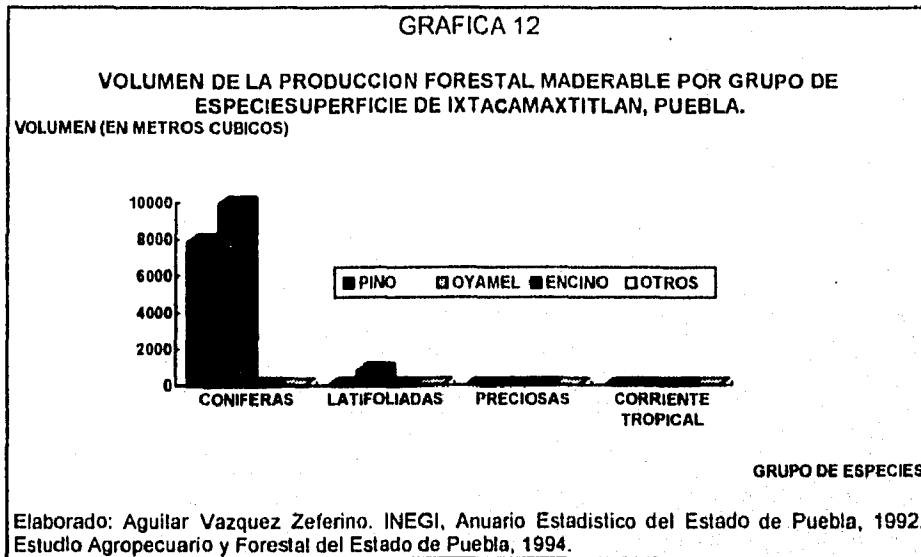
Es importante proponer, la asesoría necesaria para el manejo, producción, conservación y aprovechamiento de forraje( maíz forrajero, rastrojo con melaza, alfalfa, sema moída), de tal manera, que se incremente los insumos que requiere la ganadería.

Dentro de este sector, la actividad que predomina es lo referente a la explotación forestal y la minería. Se explotan bosques de coníferas para la construcción de casas, muebles, como se aprecia en la gráfica 12. El municipio cuenta con recursos potenciales como son: oro, cobre, calcedonia, molibdeno, zinc, magnesio, platino, Wulfranitas y fósforita.

En sector silvícola, el municipio cuenta con un volumen potencial de recursos; que es fuente de riqueza y empleo. Sin embargo, atraviesa por una situación crítica; ésta actividad enfrenta serios problemas de organización, plagas, incendios.

Y particularmente, la desmedida tala clandestina, "donde productores señalan que por cada gruesa de madera con permiso del aserradero, se introducen tres de éstas sin ninguna previa autorización de las autoridades locales; en la elaboración de muebles rústicos, habitaciones, combustible, etc.

A consecuencia de esto, existe incluso la opinión generalizada, " a cerca de la fuerte deforestación de amplias zonas. Esto conlleva a generar un cambio en los ecosistemas de los bosques, por tanto afectando el clima, acortando la temporada de lluvias y reduciendo el volumen de agua proveniente de las altas montañas".



En primera, el problema radica debido a la falta de una cultura y concientización en la población y por otra, es el escaso apoyo técnico en el manejo y aprovechamiento de los recursos. Y en segunda, debido a la escasa infraestructura, para el almacenamiento y conducción del agua; aquí podríamos preguntarnos ¿ Cuantos millones de metros cubicos de agua por año se ven pasar ? y luego la gente se preocupa por las lluvias. Paradójicamente si se aprovechará un porcentaje de ese potencial de las cuencas hidrológicas que tiene el municipio, cambiaria la situación.

Todo lo anterior, nos lleva a la necesidad de buscar nuevos esquemas de producción y comercialización más rentables y competitivos para el municipio. Por lo que los esfuerzos se deben dirigir a fomentar el incremento de la producción y eficiencia del campo; con nuevas formulas de asociación de productores y buscar una economía fuerte que justifique la tecnificación de los procesos productivos. Es urgente, promover y apoyar una cultura en la optimización de espacios a fin de aprovechar mejor el uso del suelo en la fertilidad ( técnicas de terraciado, composta). Es decir, producir más con menos, o bien, producir más en pequeñas superficies.

Como se puede observar, se requiere de programas de promoción rural, que tengan como labor implementar programas productivos otorgando cierta capacitación para la generación: huertos frutales, piscicultura, manejo de

#### **Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.**

especies menores: como son las granjas avícolas, porcicultura y bobinos en algunas comunidades; donde el seguimiento sea por objetivos.

En resumen, en Ixtacamaxitlán se requiere de un modelo agropecuario sustentable basado en la tecnificación de acuerdo a nuestras pequeñas y medianas unidades de producción. El desarrollo agropecuario debe orientarse conforme a nuestras propias realidades, que sean las que vislumbren nuestra verdadera opinión. De lo contrario, los altos costos sociales de un modelo incongruente con la realidad de nuestro municipio, puede ser muy altos. Es cierto, que las reformas al Art. 27 Constitucional, y procampo aparecen como un apoyo a los reclamos del " Barzón".

El sector forestal, es una actividad que se considera de capital importancia, la necesidad de sentar las bases para el financiamiento de un programa de conservación y desarrollo forestal. Donde cada ejido y comunidad, deberán tener voto y decisión en las medidas a adoptar para involucrar a la población rural en el cuidado de los bosques, revertiendo la tendencia del deterioro forestal ( no reprimiendo a los campesinos: golpeando o quitandoles sus herramientas y la madera, que es su único medio de subsistencia ), y avanzar hacia un desarrollo sustentable.

Es de subrayar, la importancia que tiene el municipio como agente de desarrollo sustentable, sea primero, en extender la práctica y la cultura en las campañas de reforestación en las comunidades involucrando: autoridades, agricultores, campesinos, ejidatarios, escuelas, iglesias, etc. Al mismo tiempo, concientizar a la sociedad civil, en la vital labor que tiene la reforestación de los bosques. En diversificar, a parte de las variedades con valor comercial, también es preservar la biodiversidad.

En las comunidades apropiadas, se podrá trabajar en la siembra de pinos maduros para luego transplantar los arboles, a los lugares requeridos. A través de viveros comunales con asistencia técnica de la SARH, la cual podría recurrir detectando su razón social. Con esto, esto estaríamos implementando fuentes de empleo para los campesinos, a la vez. Aprovechando la Campaña Nacional de Reforestación.

El Ayuntamiento en coordinación con las Comunidades y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Forestales, deberán implementar medidas en el combate contra los incendios, en donde las comunidades deberán de organizarse para vigilar, y prevenir el fuego que constituye una de las amenazas, afectando a varios centenares de hectáreas al año.

#### Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.

Es importante, superar el deterioro de los recursos naturales, proporcionando la asistencia técnica a los grupos organizados en la siembra y trasplante de árboles; realizando campañas de reforestación, ejemplo: " cada niño un árbol "; o bien, por cada árbol que se vaya a talar (corte) se tienen que sembrar 4 ó 5 árboles y con esta medida no estaríamos afectando a los campesinos en su ingreso de subsistencia. Por lo tanto, tiene que haber un reporte de hectáreas reforestadas en las comunidades, en donde se tienen que hacer cargo los mismos grupos organizados de las comunidades.

Por otra parte, si cumplimos con la primera sugerencia acerca del factor agua. Entonces tendríamos una opción más en el desarrollo duradero; y se refiere, a la producción piscícola. Creando la infraestructura pesquera, en apoyar la producción e impulsar la organización de productores y hacer que contribuya; en mayor proporción, al mejoramiento de la *dieta* de la población. Se puede apoyar a productores a incrementar los producción, en engorda de trucha arco iris en el río Apulco.

#### COMERCIO

Tradicionalmente la accidentada superficie del Municipio, ha obstruido la conformación de la estructura de abasto y comercialización eficiente, que permita satisfacer en forma oportuna y a bajo costo, las necesidades básicas de la población. La marginación, lejanía y dispersión demográfica propician situaciones de acaparamiento, especulación y encarecimiento de los productos de consumo generalizado; la carencia de equipos de comercialización de bienes para los pequeños productores.

La actividad comercial en el municipio se desarrolla a través de dos formas principalmente: el comercio organizado y el ambulante. El primero, se refiere a aquella actividad comercial instalada en locales ( tiendas, micelaneas, abarrotes, fondas, etc. ) previamente definidos ya sea en la cabecera municipal, o bien en las comunidades. En donde este comercio, no se encuentra afiliado con ninguna organización empresarial, tales como la CANACO (Camara Nacional de Comercio).

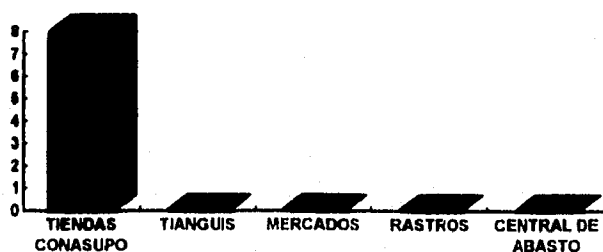
El comercio ambulante desarrolla sus actividades principalmente los domingos en las comunidades y plazas. Ninguno de los dos tipos de comercio ha jugado un papel relevante, como agente transformados, en la actividad económica para una proyección a futuro. Estos tianguis son los fines de semana; y juega un papel importante, en atender las necesidades comerciales de productores y compradores en las localidades circundantes. ( Ver: gráfica 13).

Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

GRAFICA 13

UNIDADES DE COMERCIO Y ABASTO EN EL MUNICIPIO DE IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA  
1992.

NO. DE UNIDADES



TIPO DE UNIDADES

Elaborado: Aguilar Vázquez Zeferino. INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Puebla, 1992. Estudio Agropecuario y Forestal del Estado de Puebla, 1994.

Es urgente realizar acciones concertadas entre el sector público y privado para promover y apoyar la modernización y eficiencia del pequeño y mediano comercio; a fin de lograr una más eficiente distribución y comercialización de los productos de uso generalizado, en general, atender los más urgentes problemas de abasto y comercialización en el municipio. Es importante construir módulos de abasto que apoyen y faciliten las actividades de abasto y comercialización en el municipio, ampliando los canales de oficiales de distribución de productos básicos, a fin de eliminar fenómenos de escases, y evitar en la medida de lo posible el excesivo intermediarismo. Y al mismo tiempo, fomentar la inversión privada en mercados funcionales, en beneficio de los consumidores.

## INDUSTRIA

La actividad industrial en el municipio esta dada por "empresas de bienestar social"; más que empresas, me atreví a decir que son "pequeños talleres" que se dedican a la fabricación de productos de madera y muebles, panaderías, molinos, entre otros. También se fabrican productos de alfarería, textiles, artesanías, y procesamiento de alimentos y bebidas. Es importante, aclarar que estas actividades se desarrollan en pequeños grupos y representan un porcentaje mínimo a la economía.

### **Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.**

Dentro de este sector, la actividad aunque incipiente para el municipio. En un futuro cercano, es importante indicar la necesidad de aplicar programas de fomento y promoción en la actividad industrial, que atraiga el establecimiento de empresas para la explotación de arena, grava, cantera, granito, marmol, cal, etc. en coordinación con las dependencias del gobierno tanto estatal y federal. A fin de generar empleos para los ixtacamaxitlenses. Por otra parte, es importante realizar acciones tendientes a fortalecer la pequeña y mediana empresa "empresas de bienestar social" a fin de impulsar en las comunidades comités de mujeres en talleres de costura, ejemplo, a fin de incorporar a las mujeres en las actividades económicas para el mejoramiento de los ingresos de la familias.

Estos talleres de costura, se pueden apoyar de la siguiente manera: maquinaria, asesoría, comercialización; en por ejemplo, la confección principalmente en la ropa para hombre y mujer, tanto para la verja local como para otros municipios; talleres de producción de block, tabicón, y adocreto para la industria de la construcción; talleres de carpintería, grupos de artesanos, etc. Para la instrumentación se puede tener apoyo por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, del Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia, DIF, y de la Presidencia Municipal. Y hablando de comercialización de productos, otro aspecto esencial es el transporte y las comunicaciones veamos.

### **3.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

La cabecera municipal se encuentra aproximadamente a 2000 metros sobre el nivel del mar, es comunicada por una red de brechas, caminos troncales que van de oriente a poniente. Estos caminos mantienen al municipio comunicado con otros municipios de la región, así como otros estados. Con se indicaba con anterioridad, las principales actividades económicas son: primario, secundaria, tercero. El sector de mayor importancia es la agricultura, ganadería, y silvicultura, entre otras; en ese orden de importancia, como se presenta en las gráficas 14 y 15.

Este municipio por sus características es rural, de alta marginalidad, donde prevalecen las actividades primarias y se adolecen de actividades industriales y de servicios.

Esta gran extensión de la producción agropecuaria y su dispersión en el espacio que trae consigo elevadas exigencias de transporte. Los insumos y bienes de capital, así como la propia producción, deben ser movilizadas tanto dentro de las áreas de explotación en cada una de ellas hacia los distintos mercados. Por ello, el transporte interno en cada una de las comunidades agropecuarias es un

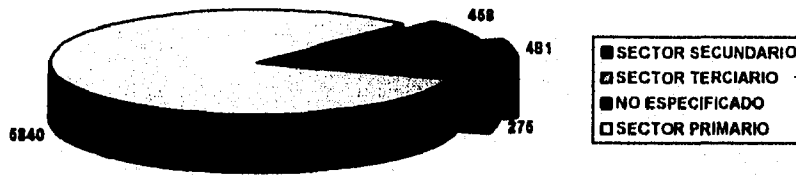


Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

aspecto importante. Así como el transporte, estrepial es una actividad vital para el desarrollo sostenido en las actividades agropecuarias y de pasajeros.

GRAFICA 14

POBLACION TOTAL OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD EN IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA.

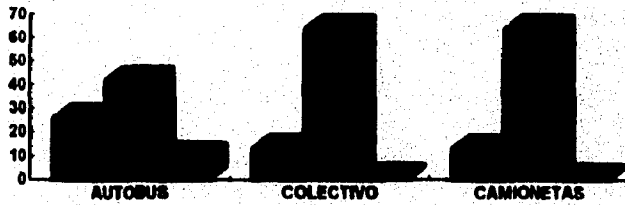


Elaborado: Aguilar Vazquez Zeferino. INEGI, IX Censo General de Población y Vivienda. Datos Definitivos por Localidades del Estado de Puebla, 1990.

GRAFICA 15

COBERTURA DEL TRANSPORTE POR CLASE DE SERVICIO EN IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA.

COMUNIDADES (TOTAL = 78)



■ CUENTA CON SERVICIO ■ PASA CERCA ALGUNO ■ NO CUENTA CON SERVICIO

TIPO DE TRANSPORTE

Elaborado: Aguilar Vázquez José Zeferino. Con base a la información proporcionada por el Ayuntamiento de Ixtacamaxtitlán, Puebla, 1994.

#### **Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.**

Por lo anterior, el municipio de Ixtacamaxitlán cuenta con recursos potenciales, es decir, los recursos no están valorizados y la tierra carece de medios de acceso, disponibles inmediatamente, y la cobertura de caminos de penetración es uno de los mecanismos más importantes para la expansión de las fronteras agrícolas.

En el período de 1993-1996, la administración pública ha trabajado con 20 kilómetros de carretera pavimentada; que va de la cabecera municipal a la Ciudad Industrial "Lázaro Cárdenas", en los límites con el Estado de Tlaxcala. El municipio tiene una red de caminos y brechas de terracería, algunos troncales que comunican a Ixtacamaxitlán y sus comunidades que la integran.

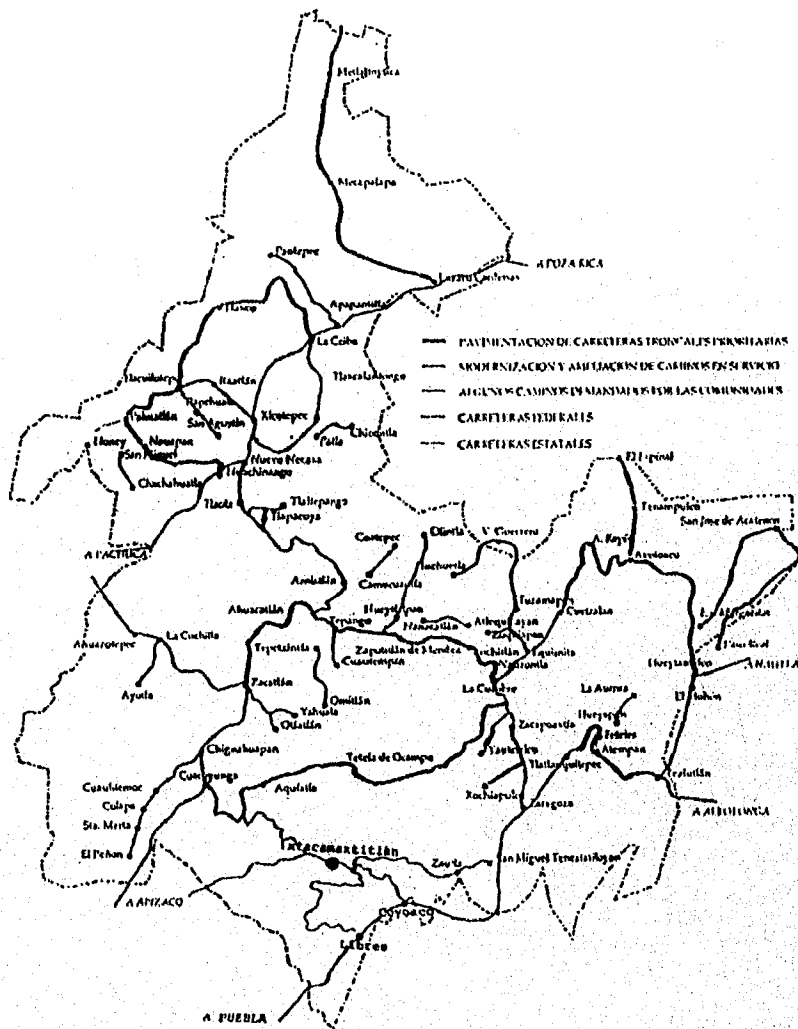
Existe una comunicación deficiente con los municipios de Apizaco, Huamantla, Tlaxcala; Libres, Coyoaco, Chignahuapan, Aquixtla, Tetela y Zautla. Pese al incipiente logro alcanzado, es importante señalar que comunidades del municipio no cuenta con alternativas de comunicación, debido a que no tiene "salida" dicha carretera. Ixtacamaxitlán vive en el rezago en materia de infraestructura. Con respecto, al resto de los municipios de la Sierra Norte.

Actualmente, el transporte carretero exige tener un objetivo el mejorar, *la calidad, seguridad y eficiencia*, mediante la optimización de rutas, depuración de equipos, y inversión en sistemas modernos para la integración del municipio y la región; debe ser prioridad para el desarrollo sustentable. Se observa, un avance poco significativo en cuanto a inversión, en comparación con las carencias presentes.

Los principales ejes que comunican a la Sierra Norte de Puebla con el municipio: vías Tlaxcala-Apizaco, Ixtacamaxitlán-Chignahuapan, Ixtacamaxitlán-Libres, Ixtacamaxitlán-Tetela, Ixtacamaxitlán-Zautla, Ixtacamaxitlán-Coyoaco, Teztlutlán. Existiendo un espacio incomunicado. Precisamente, es ahí donde se encuentra el municipio. El transporte carretero es el medio de transporte más importante de movilización: personas, bienes y servicios, pues el 29% de transporte de pasajeros y otro de porcentaje en transporte de carga que genera el municipio y la región. En resumen, la problemática se centra en la inexistencia de carreteras troncales e intermunicipales. Como se observa en mapa de la Sierra Norte.

El hecho es que los ixtacamaxitlenses, no pueden comunicarse plenamente por los diferentes caminos en la mínima forma adecuada entre Ixtacamaxitlán y los municipios. Es decir, la comunicación deficiente y el alto costo-beneficio de rutas pesadas que existen, en gran medida, hacen que los ixtacamaxitlenses vivan en la marginación y la pobreza.

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.**  
**CONSTRUCCION Y REHABILITACION DE CARRETERAS Y CAMINOS EN LA SIERRA NORTE DE PUEBLA.**



*Nota: No se incluyen, por razones de espacio, todas las acciones en materia de caminos rurales mencionadas en el apartado de inversiones prioritarias.*

#### **Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

El municipio, presenta un rezago en cuanto a los medios de comunicación y transporte; y ante la adversas exigencias del proceso modernizador de desarrollo municipal, y para hacer frente a los retos en el futuro, donde se pueda valorizar las actividades productivas de Ixtacamaxtitlán. Más aún, la infraestructura en telecomunicaciones son insuficientes y antiguas. Dentro de este sector, se presenta la problemática telefónica y el correo en las comunidades rurales.

En este sector, Puebla mantiene una importante brecha con el promedio nacional, ya que el promedio es sólo de un aparato por cada 1000 habitantes, cuando el resto de país es de 104. Adicionalmente a esto, se presentan graves deficiencias en la calidad del servicio, lo que contribuye a entorpecer el desarrollo sustentable municipal. En cuanto a los canales de TV y Radio con frecuencia llegan con interferencias y estas llegan ondas locales de poco alcance, se presentan dificultades para una eficiente comunicación.

Esta comunicación por caminos rurales o brechas que sólo son transitables en algunos meses del año. Importantes zonas están incomunicadas, lo cual ha obstaculizado el desarrollo de sus actividades económicas y a favorecido a intermediarios y acaparadores. Por ello el abasto de bienes básicos es deficiente, la comercialización de los productos presentan problemas, y la dotación de servicios se dificulta en las comunidades más apartadas.

Por lo tanto, es necesario que el municipio deberá gestionar, aplicar programas de construcción, ampliación, modernización, conservación y reconstrucción de carreteras, y realizar proyectos de obras de comunicaciones y transportes con carácter estratégico y prioritario. Por lo tanto, es aprovechar la experiencia de las comunidades en cuanto a participación en la construcción, para aplicarla en la apertura y mejoramiento de caminos, lo cual permite reducir costos de construcción.

Es de capital importancia apoyar la integración regional de Este a Oeste, y de Norte a Sur en la pavimentación, con el propósito de que contribuyan a movilizar la producción agrícola y pecuaria así como beneficiar al mayor número de comunidades más aisladas. En coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Gobierno del Estado, Municipio y Comunidades, Concesionarios, y junto con Municipios vecinos.

En las obras de comunicaciones se tiene que ampliar y mejorar los sistemas de telefonía rural acordes con la satisfacción de las necesidades de comunicación de las localidades, evaluando las alternativas según costos óptimos de construcción, expansión y conservación. Con la participación de las comunidades, Telmex y el municipio.

Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

Es necesario concertar acciones con ejidatarios, pequeños propietarios, la iniciativa privada, comuneros y dependencias, partidos políticos, para promover y mejorar las acciones prioritarias de desarrollo duradero en Ixtacamaxtitlán.

#### 4.- DESARROLLO DE BIENESTAR SOCIAL

Es apartir de los principios esenciales como son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos para lograr un nivel de vida decente. Es decir, que estaríamos hablando de ecología, salud, educación, nutrición, etc.

#### ECOLOGÍA

Esta actividad, esta relacionada con el deterioro ecológico en el municipio, el problema es la falta de tratamiento de aguas residuales, como se analizaba en su momento. Otro aspecto es atender el tratamiento de la basura, se requieren acciones municipales para el acopio, selección y procesamiento de los desechos sólidos (papel, vidrio, plástico, fierro, etc. ).

Por lo que es necesario emprender, concertar acciones con ejidatarios, pequeños propietarios, iniciativa privada, comuneros y dependencias, para proteger y mejorar las condiciones ambientales y los recursos naturales del municipio.

Establecer regidurías de protección ambiental e instrumentos reglamentarios en el Bando de Policía y Buen Gobierno, a fin de realizar programas de protección al ambiente en materias no reservadas a la federación. Fomentar el acopio de desechos sólido y el tratamiento de materia orgánica utilizando parcelas de mostrativas de composta.

#### 5. EDUCACION

La educación, abarca otros aspectos como son: cultura, recreación y deporte. Donde la primera, es considerada como una de las inversiones más rentables a mediano y largo plazo en la preparación de las futuras generaciones. Con el fin de integrarse en el contexto nacional, lo que constituye uno de los pilares fundamentales. El municipio cuenta con infraestructura educativa en los tres niveles siguientes: pre-escolar, primaria, TV-secundaria, Técnicas. En las comunidades de Analco, Mexcaltepec, Oyametepec, Tlacueta, Tlalmotolo, Tonalapa, Minatitlán cuentan con preescolar bilingüe; así mismo, Analco, Melcaltepec, Oyametepec, Plan de la Flor, Tajcotepec, Texocuitic, Tlacueta,

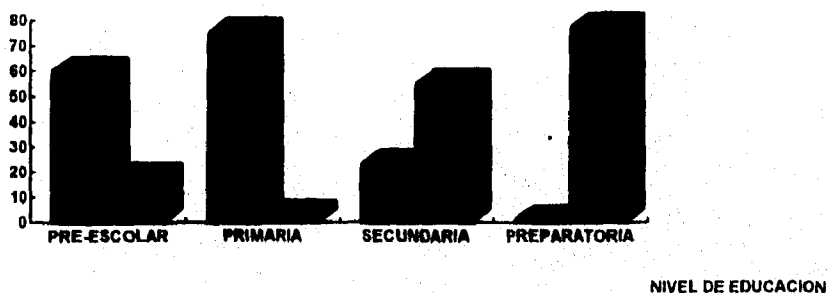
Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.

Tlalmotolo, Tonalapa, Vista Hermosa, Zaragoza, El Sabinal, Minatitlán, y Capuluapan, cuentan con primaria bilingüe. En cuanto al afabetismo se ha abalido de manera considerable, através del programa del INEA, como se presenta en la gráfica 16 y17.

GRAFICA 16

COBERTURA RELATIVA EN INFRAESTRUCTURA POR NIVEL DE EDUCACION EN IXTACAMAXITLAN, PUEBLA.

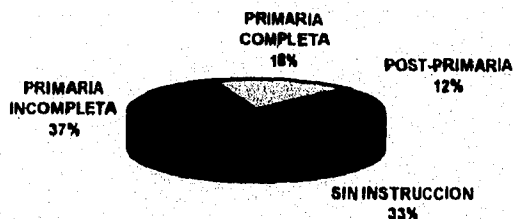
COMUNIDADES (TOTAL= 78)



Elaborado: Aguilar Vázquez José Zeferino. Con base a la información proporcionada por el Ayuntamiento de Ixtacamaxitlán, Puebla, 1994.

GRAFICA 17

POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS CON EDUCACION SEGUN EL GRADO DE ESCOLARIDAD EN IXTACAMAXITLAN, PUEBLA.



Elaborado: Aguilar Vazquez Zeferino, INEGI, IX Censo General de Población y Vivienda. Datos Definitivos por Localidades del Estado de Puebla, 1990.

En general Ixtacamaxitlán cuenta con un total de 78 comunidades que integran el municipio; el 76% de comunidades cuentan con prescolar y el 24% carece de este

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.**

nivel educativo; aproximadamente el 90 de comunidades cuentan con primaria y el 29% con secundaria o TV-secundaria; y por último; la cabecera municipal cuenta con preparatoria.

En Ixtacamaxitlán y Tonalapa cuentan con una biblioteca: la cual tiene un acervo bibliográfico limitado; insuficiente, pero al menos es una buena alternativa de apoyo para la consulta de información básica para la población estudiantil en general. Aunque cabe aclarar que las demás comunidades tienen material básico, pero es muy pobre en cuanto a las fuentes bibliográficas y en la actualización. En 1994, se efectuó una inversión de \$ 111,090.00 en el sector educativo.

Respecto a la cultura, recreación y deporte, se cuentan con campos y canchas deportivas de basquetbol, principalmente. Por otra parte, la mayoría de las comunidades no cuentan con un auditorio, esto refleja que las actividades cívicas y culturales se realizan al aire libre. Esto demanda la necesidad de construir un auditorio en las comunidades que así lo requieran. Con la finalidad de realizar las actividades: eventos, festivales, asambleas, encuentros culturales, sociales, etc. de una forma adecuada, libre de las inclemencias del calor y las lluvias.

Es importante subrayar la creación de " Un Museo Comunitario ", que cuenta con una colección de piezas arqueológicas que están bajo el resguardo de el patronato del museo y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); en la cual son exhibidas al público en general. Al este respecto, se erogaron \$ 10,541.00.

Así como la remodelación y conservación de los edificios públicos, como son: el palacio municipal, la Iglesia dedicada a San Francisco de Asís, que datan del siglo XVI; y las calles que conforman la cabecera municipal. Se canalizaron aproximadamente \$ 57,000.00.

Por todo lo anterior, es esencial que la administración de Ixtacamaxitlán, deberá cumplir con esta fundamental labor, en la preparación y capacitación de la población estudiantil de las generaciones presentes y futuras. Tomando en cuenta el diagnóstico de Ixtacamaxitlán, en la cual presenta una población que es relativamente joven en comparación con la población adulta.

Esto hace pensar, en el incremento de la demanda de los diferentes niveles educativos y en la infraestructura para la atención a la población estudiantil en los niveles: prescolar, primaria, secundaria y preparatoria, y niveles técnicos.

Es necesario seguir incrementando la cobertura escolar de primaria, secundaria y educación técnica en el municipio; con instalaciones educativas adecuadas y dignas que ayuden al desarrollo de una juventud sana, física, y mentalmente.

#### Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

En dónde se deberá fortalecer la participación organizada de la comunidad en la construcción y mejoramiento de escuelas, y la reparación de mobiliario, mediante el programa de Escuela Digna.

Es necesario, que a nivel profesional el ayuntamiento deberá buscar acciones inmediatas para promover los trabajos del municipio, secretarías de estado, universidades y colegios de profesionales, para acreditar y certificar la calidad de los planes y función eficaz y eficiente de la administración pública municipal.

Y por otra parte, es lanzar un misiva a extender una convocatoria abierta y plural a las diferentes escuelas de nivel superior: la Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma de Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México; a fin de que realizar trabajos de investigación y experimental, trabajos de campo, prácticas, viajes de estudio( ejemplo: la Caldera realizan prácticas los estudiantes de la Universidad Chapingo, en la cría y engorda de pollos, y mejoramiento en las variedades de durazno) en actividades productivas propias del sector: agrícola, pecuario, y recursos forestales; y que aquejan la problemática de Ixtacamaxtitlán.

#### 6.- SALUD

La salud es el reflejo del bienestar de la sociedad, es el nivel de salud de la población de Ixtacamaxtitlán. Debido a que si se pretende alcanzar un desarrollo apoyado y duradero tendrá que garantizar un nivel elevado en la calidad de vida: es necesario incrementar los niveles nutricionales, disminuir los índices de mortalidad y morbilidad tanto en la edad infantil y adulta; por lo que es importante realizar campañas de prevención y orientación a la población en general acerca de las diferentes enfermedades que se presentan en la región.

La atención a la salud en Ixtacamaxtitlán se proporciona através de instituciones del sector oficial, que tiene una cobertura descentralizada de servicios. Se considera un servicio de capital importancia, por lo que últimamente, se ha otorgado un mayor apoyo encaminado a prevenir las diferentes enfermedades que más se presentan en el municipio.

En este sentido, la prioridad del municipio esta encaminada a la construcción de Unidades Médicas Rurales (UMR): en construcción de clínicas en las diferentes comunidades que tienen mayor número de habitantes y el personal médico (Ver: gráfica 18 y 19). No obstante, es de subrayar la importancia en instrumentar con equipo y material indispensable para el buen funcionamiento. Como puede

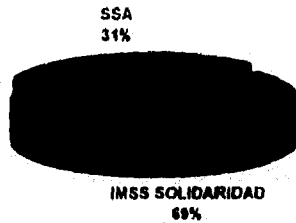


Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

observarse, en 1994, apesar del esfuerzo realizado es insuficiente ya que apenas fue de \$ 12,724.00.

GRAFICA 18

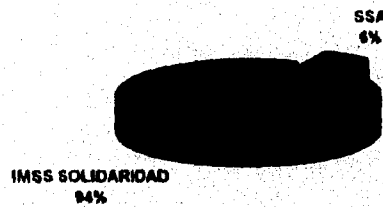
POBLACION USUARIA: ATENDIDA POR PERSONAL MEDICO DEL IMSS Y SSA EN IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA.



Elaborado: Aguilar Vazquez Zeferino. INEGI, IX Censo General de Población y Vivienda. Datos Definitivos por Localidades del Estado de Puebla, 1990.

GRAFICA 19

POBLACION USUARIA POR INSTITUCION DE LOS SERVICIOS MEDICOS EN IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA.



Elaborado: Aguilar Vazquez Zeferino. INEGI, IX Censo General de Población y Vivienda. Datos Definitivos por Localidades del Estado de Puebla, 1990.

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

En los últimos años, el índice de mortalidad y morbilidad tanto en la edad infantil como en la edad adulta se ha reducido, esto debido a los programas vacunación y prevención, orientación a la población en general. Es decir, en la atención primaria a la salud, madres de familia, pláticas a jóvenes en la prevención de enfermedades transmisibles; y en adultos, en llevarles un cuadro clínico de su estado de salud, y en las consultas periódicas a toda la población en general, de manera gratuita.

Es de mencionar la labor realizada del Programa de Letrinización Sanitaria y Cloración del Agua en el Municipio. En coordinación con las diferentes instituciones del sector oficial como son: Unidad Médico Rural-IMSS- Bienestar Social, y a través del Centro de Salud "C" de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; realizando reuniones periódicas bimestrales y campañas de vacunación en las comunidades. Donde las principales causas de muerte en el municipio son: infecciones gastro- intestinales y respiratorias. Con base al diagnóstico y sustentado por las estadísticas nos indican que el número de defunciones es mucho menor con respecto al número de nacimientos que se registrarán en ese año.

Es decir, Ixtacamaxtitlán el índice de defunciones a disminuido en los últimos 10 años, registrandose el mayor índice en la edad infantil, o bien, en la edad adulta. En donde las causas de muerte que se registran, es como sigue: enfermedad, edad y sexo.

De acuerdo al tipo de enfermedad se encontro lo siguiente: el 16% es por paros cardiacos, respiratorios, y deficiencia respiratoria; el 11.7% es por abortos, mal formaciones congénitas; 11.00% por bronquitis; el 8% broncomonía; 6.5% dolor intestinal y corazón; 5.1% debido a infecciones intestinales; 3.6% por embolia; 3.6% diarrea y vómito, 2.9% por tós, gripe y fiebre; 3.6% ancianidad; 2.9% sirrósís hepática, 26.2% es causa de diferentes enfermedades.

En general, a consecuencia de las diferentes enfermedades que se presentan en la población de Ixtacamaxtitlán; las muertes que se registran, es durante la gestación y en edades ( a menores de 5 años) infantiles, por causas de muertes fetales, abortos, y problemas respiratorios, Por otra parte, en las edades adultas después de los 50 años. A consecuencias, de paros cardiacos y respiratorios, dolores intestinales y al corazón, ebolia, etc.

Sin embargo, con esto no quiero decir que no se presenten muertes en las edades, entre los 5 y 45 años, se registran pero en un porcentaje mínimo. Esto indica un índice de mortalidad ligeramente mayor en hombre ( 58% ) que en mujeres (42%). Como se observa acontinuación en la tabla siguiente.

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

TABLA No. 6		
NACIMIENTOS Y DEFUNSIONES EN IXTACAMAXTITLAN, PUEBLA, 1988-1994.		
AÑO	NACIMIENTOS	DEFUNSIONES
1988	522	137
1989	464	122
1990	686	141
1991	620	140
1992	679	126
1993	669	107

Elaborado: Jose Zeferino Aguilar Vazquez Jose Zeferino. Oficina del Registro Civil del Ayuntamiento, Noviembre, 1994.

Como se analizaba al respecto, las deficientes condiciones de salud se agravan por los bajos índices nutricionales de la población de menores ingresos, en particular a niños menores de 5 años y madres gestantes o en estado de lactancia.

Para hacer frente a la situación en este sector, es necesario contruir centros y casas de salud en los lugares dónde éstos se requieren, dotandolos de personal y equipo necesario para garantizar una atención eficiente y amplia. Realizar programas de capacitación al personal de las propias comunidades para que realicen funciones de primeros auxilios a la salud.

En donde se deberá crear algún programa específico de IMSS-Bienestar Social para atender las necesidades de equipamiento, y reparación de equipo, en los principales Centros de Salud. Por otra, es promover programas de higiene, educación nutricional, y saneamiento ambiental en la población. Al mismo tiempo, que se deberá gestionar el Ayuntamiento en la dotación de ambulancias para el traslado de pacientes a centros especializados.

Otro aspecto, que considero importante y que es el motor del desarrollo: agua. Como ya se señalaba con oportunidad, el motor de la vida. Sin embargo, se tendrá que tener presente un aspecto a considerar, la *cloración del agua*. Para ser congruentes con el planteamiento de desarrollo sustentable, a cerca del hombre; de aquel derecho esencial a una vida saludable y prolongada.

Debido, a que por una parte estamos preveniendo las enfermedades que agobian la población en general, y por otra se esta clorando el agua; pero no sabemos a ciencia cierta si se están aplicando las cantidades (dosis permisible de cloro en el agua) de hipóclorito adecuadas. En el agua que consume la población de Ixtacamaxtitlán. A fin de prevenir problemas de salud en el mediano, y largo plazo, sino por enfermedades prevenible, vaya a hacer por la alta dosis de cloro en el

#### **Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

agua. Por lo que es recomendable el análisis de muestras de laboratorio para conocer la calidad del agua potable.

De este modo, éstas son algunas de acciones a seguir el Ayuntamiento para promover el desarrollo sostenido y duradero en su población. Por lo tanto, el municipio tiene un reto de convertirse en genuino de desarrollo local. De acuerdo con el diagnóstico que se presenta en tercer capítulo se puede apreciar la situación que vienen viviendo los ixtacamaxtitlenses; en ese " círculo vicioso " que agobia a la población en general. Esto revela la urgencia de que las nuevas autoridades propongan alternativas de desarrollo en el municipio que asegure un mejor aprovechamiento de las riquezas naturales y de la infraestructuras que permita una mejor distribución más justa de los beneficios que se obtienen en el municipio.

El reto del municipio de Ixtacamaxtitlán, Puebla, sera buscar medidas que atenuen los rezagos en lo económico y en lo social a partir del mejor aprovechamiento de los recursos materiales, humanos y financieros de que disponga el municipio.

Asimismo, tendrá que avanzar en la creación de una verdadera política de desarrollo social a fin de generar e incentivar la inversión productiva, creando simultaneamente, un clima de mayor incertidumbre. En este sentido, hace pensar que en el desarrollo sostenido municipal debiera servir como fin para tomar previamente las orientaciones de decisión, altamente motivantes, generador de desafíos y como elementos de apoyo al desarrollo sustentable en el municipio.

#### **ELECTRIFICACION**

En el municipio de Ixtacamaxtitlán presentan una cobertura del servicio de energía eléctrica de aproximadamente el 85%. Sin embargo, el rezago se presenta relativamente pequeño al promedio estatal, pero se asienta en las zonas marginadas.

En los últimos años, a través del hoy llamado Programa de Bienestar Social, se han presentado avances significativos en las comunidades rurales. No obstante, hay comunidades que carecen de dicho servicio. Aunque, el problema no es la electrificación sino de carencia de cultura de ahorro de energía entre los habitantes.

El servicio de electrificación, es tarea prioritaria de la actual administración. Es de señalar la importancia que tiene en apoyar a las comunidades que lo requieran, en la instalación del servicio eléctrico en diferentes comunidades que no cuentan

#### Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxitlán Puebla.

con dicho servicio, y en otras ampliando el servicio de electrificación. Es decir, el Ayuntamiento a jugado un papel importante en la gestión y control ante la Comisional Federal de Electricidad (CFE) en cuanto al apoyo del servicio.

A pesar de la participación del municipio, através de los diferentes programas realizados en el área de electrificación se limita al Programa de electrificación Rural de la Comisión Federal de Electricidad(CFE) y la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), esto significa que la labor del gobierno estatal termina ahí. Por el contrario, una labor proactiva del gobierno facilitará y eficientaría el desempeño de todas las partes interesadas en beneficio de la población.

En 1994, la cobertura parcial de este servicio fue del 90% con respecto al total de comunidades, es así que el 10% restante no cuenta con el servicio. Es parcial, debido a que hay comunidades que los asentamientos humanos se encuentran dispersos para darles dicho servicio.

#### VIVIENDA

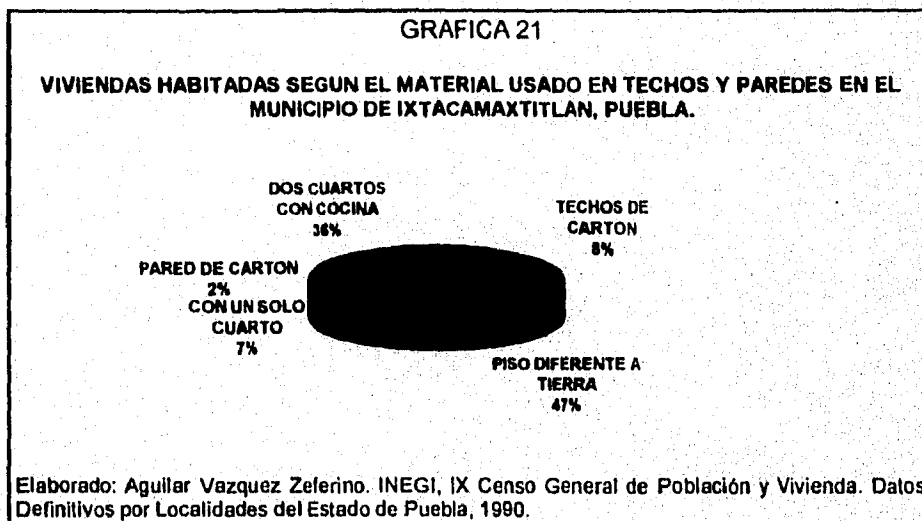
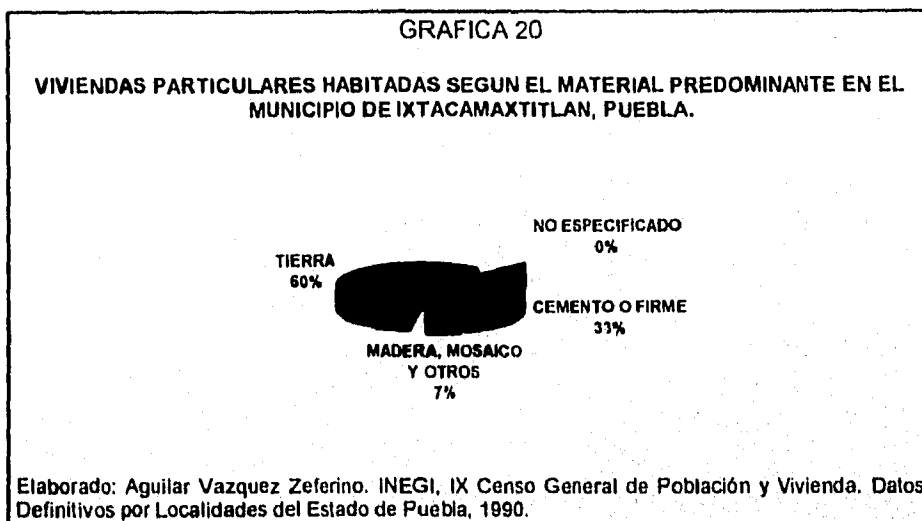
La problemática de la vivienda en el Estado de Puebla es más pronunciada , en la Cd. de Puebla y en las ciudades medias; en siete regiones que integran la entidad, debido al acelerado crecimiento poblacional y el rezago. En el municipio, los problemas son la dotación de infraestructura y servicios públicos, el mal uso del suelo, y la proliferación de asentamientos irregulares, trayendo como consecuencia a que vivan en condiciones de hacinamientos con más de 4 personas por habitación en promedio, 12% de viviendas cuentan con un sólo cuarto, el cual se indentifica las vivlendas.

De esta manera, Ixtacamaxitlán no se presentan el fenómeno en cuanto a problemas de hacinamientos en las diferentes comunidades que integran el municipio. No obstante, es de destacar el hecho, en la construcción de viviendas en el municipio sean de material precario; no deja de ser preocupante. Y un porcentaje reducido de viviendas están construidas con material duradero como son: concreto y ladrillo. Adicionalmente, la mayor parte de estas tienen piso de tierra; aunado a esto, se presenta la gran dispersión de los asentamientos humanos. Se han apoyado a diferenes familias de bajos recursos con el programa de vivienda digna, con una inversión de \$ 120,000.00.

Los habitantes se alojan en 4937 viviendas ( 5.75 hab/ vivienda), en donde casi el 95% son propias y el 5% son alquiladas. El promedio de cuartos por vivienda es de 2. Del total de viviendas particulares, encontramos una gama de viviendas que estan construidas de diferentes materiales, que son: el 7% madera, el 33% ladrillo o otros materiales, el 60% tierra, y el 13% de casos no especificados. De éstas

Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

cuentan con agua entubada el 41%, agua y drenaje el 18% de viviendas y con energía eléctrica el 41%. Hasta 1994, del total de viviendas el 80% ya cuenta con alguna toma. ( Ver: gráficas 20 y 21).



#### **Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

Los principales obstáculos para la prestación de los servicios ya señalados, es la falta de recursos financieros y en segundo término la geografía, del municipio en ciertas comunidades y por último, el aspecto político, ante la falta de capacidad de los funcionarios públicos municipales y ante la falta de visión en la gestión de este servicio.

El servicio del agua potable a las viviendas debe ser un factor de preocupación para las autoridades, debido al alto costo que esta representa la prestación ya que los asentamientos se encuentran en los cerros aledaños. Aun así frente a estos problemas la factibilidad técnica y viabilidad política para mejorar la calidad y cobertura se pueden lograr en Ixtacamaxtitlán.

No es omento para palabras huecas y grandes discursos; es éste momento único que tenemos, y quienes estamos debemos hacernos a la idea de trabajar intensamente para lograr la satisfacción del éxito y la felicidad.

No se trata de trabajar denodadamente atendiendo, como sabemos hacer, lo urgente; es momento de detenernos y detectar lo que es realmente importante y planear estratégicamente nuestras vidas y comunidades, con una visión y misión a largo plazo que nos provea de los elementos que son indispensables para avanzar hacia un desarrollo sostenido y sustentable; que tenga un rostro más humano.

El reto que se presenta es hacer que el desarrollo sustentable municipal, es hacer que para las actuales generaciones sean un ideal, una aventura, una mística y una cruzada de acción, por cuyos logros será juzgada por las generaciones y por la misma historia.

De ahí la importancia del municipio a que sea fuerte no en tamaño, sino más bien, en la capacidad conciente de reconocer el atraso, de romper con el círculo vicioso *-ignorancia, enfermedad, pobreza, desempleo-* donde el atraso sea una vergüenza para los gobernantes, y no que sirva sólo como tema para discursos.

Esta radiografía o diagnóstico de la realidad municipal vigente desde nuestra actual Constitución de 1917, nos lleva necesariamente a emitir una primera conclusión: el municipio está llamado a jugar en el momento actual, *un papel protagónico*. Efectivamente, es necesario comprender por todas, que el fortalecimiento de los gobiernos locales no pueden ser impuestos, la realidad del Estado de Puebla, no permite estandarización de solución.

#### Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.

El desarrollo sostenido de una sociedad requiere de una educación congruente con la especialización, la productividad y el avance tecnológico. Las teorías del crecimiento empiezan a dar mayor énfasis sobre el papel del capital humano en el desarrollo del país.

La fuerza de trabajo laboral y el sector servicios es el reflejo de la importancia del capital humano, y por lo tanto, de los presupuestos de un sector educativo eficiente. A su vez, esto supone dos aspectos de capital importancia: un clima que fomente los diversos tipos de educación en un marco de competencia colegial, y principios generales que fundamenten la educación especializada en una cultura de excelencia.

### 3.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En Ixtacamaxtitlán, el desarrollo deberá apoyarse en un crecimiento económico y financiero, que garantice certidumbre y confianza para ahorrar, planear, invertir y trabajar productivamente. Donde los ixtacamaxtitlenses necesitan que sus gobernantes, sectores productivos, organizaciones campesinas, representantes de partidos políticos, entre otros agentes que intervienen; en un ambiente de cordialidad y respeto, tomen la responsabilidad que el momento requiere.

Para que sean corresponsables y transparentes en su actuación, y conjuguen los esfuerzos, para el Ixtacamaxtitlán que se desea: ético y bien administrado; lo cual requiere que sea flexible e innovadora y con una motivación interna a fin de lograr la voluntad de unir los esfuerzos, en pos de un mejor futuro.

Es necesario que el municipio tenga que crear, innovar, adaptar actividades productivas en alianzas estratégicas amplias, flexibles y diversificadas, por medio de la creación y manejo de la medida y conciencia de los adelantos tecnológicos en tiempo y calidad, que les permitan ser más competitivos. En todos los procesos mediante la reducción de la práctica sin ética, sin compromisos, en todos los sectores y niveles de la administración.

De lo anterior, surge la propuesta de establecer un sistema de información diversa, accesible, oportuna, confiable, actualizada, etc., que sirvan como bancos de información para identificar las principales variables del municipio: población, productos, tecnología, maquinaria, oportunidades y problemas organizacionales; promover las actividades productivas con ventajas competitivas y comparativas; además de trabajar coordinadamente entre el ayuntamiento y las comunidades productivas.



#### **Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

Por lo tanto, recomiendo a que el ayuntamiento tendrá que elegir el camino del desarrollo humano sostenido y sustentable; como ejercicio racional, académico, profesional. O, tal vez más sencillamente, por el de las acciones cotidianas que son el mundo inmediato que el individuo puede gobernar. Además, de reglamentar y establecer bases jurídicas correspondientes en relación con los convenios y mecanismos de coordinación entre federación, entidad federativa y municipio.

Debo admitir, que aún no se aceptado la auto-determinación economía del municipio, pero eso no limita para que el desarrollo humano sostenido, y la administración pública municipal; busque mejorar los ingresos propios. Y sobre todo, se involucre a la sociedad civil no sólo en proporcionar recursos financieros, sino su participación en la generación de los servicios, y en la realización de obras para el desarrollo de las diversas actividades que atañen a las comunidades.

El reto que se vislumbra, en el gobierno municipal es crear, innovar, adaptar una política económica creciente, con sencibilidad social; con una agresiva política social y estrecha articulación entre las dependencias del gobierno y el municipio, o sea trabajar en procesos y no en forma separada.

En la cual se involucre al ciudadano como agente del desarrollo humano, es de capital importancia reinventar la administración pública. Con un estilo de gobierno flexible, con resposabilidad social, con participación ciudadana. Un gobierno municipal plural con capacidad para exhotar, concensar, negociar, y gestionar las demandas ante las instancias estatales y federales.

Por una parte, se tiene que trabajar mucho en la gestión y fortalecimiento económico y financiero del Ayuntamiento. En la actualización de las bases gravables de sus impuestos, entre otras: predial, catastro, etc. Así también, en la actualización de las tarifas; es necesario mejorar la operación y manejo de los servicios con miras a aummentar impuestos o disminuir costos, sin afectar lo fundamental.

Por último, considero que el municipio juega un papel muy importante, en donde se deberá entender como: población, territorio y un gobierno. En cual se tendrá que fortalecer através de la política social; y el fortalecer implica necerriamente incrementar la capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas ciudadanas.

En donde Ixtacamaxtitlán deberá dejar de ser sólo un prestador se servicios y convertirse en el pivote del desarrollo sostenido y sustentable; y ser corresponsable de su bienestar, empleo, ingreso, vivienda, vestido, alimentación,

**Alternativas de desarrollo sostenido y duradero en el municipio de Ixtacamaxtitlán Puebla.**

salud, educación, y cultura. O sea, si se quiere pensar en un desarrollo humano de una economía moderna entonces tenemos que pensar en un gobierno fuerte. Fuerte en el sentido de que tenga la capacidad de reconocer los rezagos de un pueblo que vive los agravios del pasado reciente.

En este aspecto, más que considerar a la administración pública sólo en relación con el manejo del aparato burocrático municipal, ante todo hay que destacar las respuestas y políticas del gobierno en turno para enfrentar la problemática social.

Todo lo anterior, tiene sus limitaciones y problemas de instrumentación debido a la complejidad de su organización y funcionamiento y el poder articular los diferentes aspectos: económicos, políticos, sociales y culturales para poder proyectar en el futuro inmediato. Pero lo importante, es el intento por instrumentar y aplicar una nueva visión del desarrollo sostenido y sustentable en el municipio, con diferentes alternativas de acción, que permitan avanzar en el desarrollo municipal para contribuir en el bienestar del nivel de vida de los Ixtacamaxtitlenses.

## CONCLUSIONES

Este ha sido el planteamiento de una visión clara sobre el desarrollo duradero, centrado en la gente. Así se ha ubicado el problema desde sus orígenes hasta la situación actual del mismo y se han propuesto acciones que gradualmente, irán mejorando las condiciones de vida de la población y logrando un aprovechamiento más racional de los recursos naturales: agua, recursos naturales, ello mediante una adecuada administración en la prestación del servicio de agua potable y el alcantarillado y en el uso adecuado del suelo agrícola.

Así como en un eficiente sistema de control y vigilancia de las descargas negras en su transformación y tratamiento y su reuso. Además del compromiso de todos en la protección del medio ambiente y por otra parte, en impostegable apoyo en los sectores: agrícola, pecuario y forestal.

Es importante señalar que el municipio de Ixtacamaxitlán cuenta con capacidad administrativa y financiera para operar las demandas más acentuadas, y contar con personas capaces de poder administrarlo y hacer que estas contribuyan a sostener el proceso de desarrollo sostenido hacia un desarrollo humano en el municipio. A parte, de ser eficiente prestador de los servicios públicos, ser el pivote de desarrollo municipal.

A manera de conclusión, en Ixtacamaxitlán para hablar de desarrollo municipal se tiene que referir a acciones a fondo, en donde giren entorno a las diferentes áreas esenciales de desarrollo: agua, como elemento vital de vida, y motor de desarrollo en las actividades económicas, políticas y sociales. Agricultura, como actividad para el desarrollo y como medio de subsistencia; las comunicaciones y transporte, como medio para la movilización, intercomunicación, comercialización de productos y pasajeros. En base a tres variables: tiempo, seguridad y costos.

Por otra parte, con el propósito de ampliar las opciones de vida se debe atender la salud y la educación; pero adicionalmente a dichas propuestas deben realizarse acciones de planeación y programación cuyos objetivos sean lograr ampliar las opciones de los Ixtacamaxitlenses en el mediano y largo plazo, lo cual deberá ser fomentado por el Ayuntamiento para avanzar hacia una armonía entre las personas y la naturaleza.

Por lo tanto, se deberá dar atención prioritaria al mejoramiento de la infraestructura y en la dotación de equipamiento urbano a las comunidades en los siguientes aspectos: educación, cultura, salud, asistencia pública, comercio, abasto, comunicación, transporte, recreación, deporte, apoyo a la capacitación del personal en aquellos servicios que presta la administración pública municipal y niveles de gobierno.

## Conclusiones

Se debe establecer claramente los criterios de desarrollo urbano en aquellas comunidades con más habitantes referido a la regulación de usos de suelo, infraestructura en el transporte, infraestructura de agua y drenaje, electricidad, en protección civil en contra incendios, criterios bien definidos sobre la ocupación del territorio para delimitar las reservas territoriales para urbanización y las reservas ecológicas, esta son las acciones adicionales que requiere el municipio para lograr un desarrollo duradero de Ixtacamaxitlán, y de esta manera, generar mejores perspectivas de desarrollo en el próximo siglo.

Para realizar las acciones se tiene que trabajar mucho en la cuestión organizativa del municipio en todos los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas. Donde la mejor forma, es desencadenar el espíritu del pueblo: aceptando riesgos, competir, innovar, determinar los caminos a seguir y el fijar el ritmo del desarrollo. En donde la gente pueda participar a título individual y en grupos. A fin de que esta participación exiga una influencia y control, para dar pauta a un mayor protagonismo en términos económicos, sociales y políticos.

Donde el propósito será movilizar el trabajo y la acción política para construir la racionalidad productiva y con una nueva forma de organizarse entre todos los sentidos, que se capaz de generar un municipio en paz y esperanza, con dignidad, igualdad, solidaridad, sustentabilidad y democracia. Dentro de un contexto amplio, y que vaya más allá de la simple preocupación del crecimiento o del capital natural.

Considero, que romper esta inercia no es fácil: tendría que pasar algún tiempo razonable para que las acciones surtan algún efecto. El proceso de descentralización no podría consolidarse sino se parte de la precisión y ratificación de las reglas de distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios en el marco de un estado de derecho como lo establecen nuestras leyes constitucionales.

El gobierno municipal tendrá que reconsiderar sus acciones y convenios con los gobiernos estatal y federal, dentro de una nueva alianza municipal, que elimine el modelo de Estado paternalista y se promueva, dotando de mayores recursos financieros, a través de estímulos y aportaciones fiscales que tendrían que ser un modelo dinámico y de incertidumbre que responda a los intereses democráticos de libertad, equidad, incremento en la calidad de vida y este olvidado adecuar las estructuras administrativas de manera que se atienda con eficacia los retos impuestos por la sociedad cambiante.

## Conclusiones

Por lo que la administración pública de Ixtacamaxitlán esta llamada a ser productora y provisor de los servicios debiendo disponer de mecanismos que le permitan detectar cuáles son las aspiraciones de sus gobernados y el grado de satisfacción que se ofrece.

Considero importante señalar y con el propósito de romper con los programas inoperantes e improductivos en el sector agropecuario, ya que es uno de los pilares de desarrollo. Por lo tanto, se tendra que apoyar dotandolos de infraestructura, financiamiento, asesoría, maquinaria, y equipo para hacer frente a la realidad productiva en este sector productivo. Con base en el nuevos planteamientos de un desarrollo en la organización municipal, constituye una de las bases de reunificar las tareas en procesos coherentes.

En donde la administración municipal, tiene que ocuparse en la erradicación de los trámites engorrosos y burocráticos; a fin de ser una administración más eficiente, flexible y productiva. Es decir, más eficiente y menos costosa. En este sentido, se tendran que sembrar acciones en atender las tareas productivas que demandan la población, en donde estas acciones, se tienen que realizan en forma espectacular y de fondo para obtener resultados colectivos.

Esto no se trata de remendar nada, para llevar a cabo, tenemos que ir más allá, se requiere del uso de las nuevas técnicas en la producción de productos básicos, frutales, y hortalizas que sirvan como sustento de desarrollo y el cual deberá generar empleos en las comunidades; por otra parte, la voluntad del gobierno es esencial en este aspecto, y también de inteligencia e imaginación.

En materia financiera, el ayuntamiento tendrá que optar por la sistematización de las finanzas pública municipal a fin de conocer primero, y después entender el comportamiento de las estructuras financieras del municipio. A su vez, se puedan incorporar datos poblacionales, económicos, administrativos y políticos, que permitan revisar por ejemplo: crecimiento de los ingresos respecto al crecimiento de la población en el municipio; ingreso per-cápita respecto a ingresos directos en el municipio; gasto por transferencias por inversión respecto a la población total o parcial, etc.

Esto nos permitiría cumplir con dos propósitos: prever de una sencilla herramienta a los funcionarios del municipio en materia financiera que permita diagnosticar y planear mejor el uso y aprovechamiento de los recursos del municipio; y segundo, contribuir al debate y estudio del municipio.

## Conclusiones

Esto exige que los servidores públicos que habrán de administrar el municipio, deberán de optar por aquellas personas con conocimientos: una cultura, actitudes y aptitudes, flexibilidad y con adaptabilidad a los cambios e informados, en la innovaciones actuales, con sensibilidad a las demandas ciudadanas; con capacidad de representación e interlocución con los diversos sectores de la población. Esto facilitaría establecer la creación de mecanismos de comunicación entre gobierno y sociedad civil.

No obstante, se observa que frente a la administración pública municipal caracterizada por ciertos obstáculos que impiden lograr un alto grado de autonomía municipal tales como la ejecución de las directrices y lineamientos dictados por los niveles estatal y federal; disminuyendo las inquietudes políticas, económicas y sociales a sus habitantes; la existencia y mantenimiento de una estructura organizacional excesivamente burocrática, rígida e inflexible; y puesto que, existe una centralización de las decisiones en el presidente municipal.

Concluyendo, la problemática municipal condiciona enormemente cualquier proyecto de gobierno a realizar. Esto exige una gran capacidad para que el gobierno municipal sea capaz de procesar insumos y generar las respuestas más adecuadas al sistema.

El problema político de Ixtacamaxtitlán no es de carácter potencial, siendo manifiesto y exige su atención inmediata. En otros problemas es más que todo potencial, pero también exige un análisis permanente y riguroso, para prever su explosión en algún momento, dado que existe el riesgo de caer en el terreno de lo prohibido, y un gobierno debe buscar trabajar en el espacio de lo permitido.

La atención de los problemas exige un gran reconocimiento de los problemas políticos, pero también de las demandas y su análisis. Esto es, se requiere no sólo observar linealmente la expresión de grupos y comunidades, sino también reconocer el trasfondo. De igual forma el atender necesidades exige identificar los beneficios políticos derivados de dicha acción.

En el contexto el régimen tiene que asumir los diversos valores que porta la comunidad, pudiéndose reflejar ésta en los discursos, campañas, programas, etc. Finalmente, queda clara la importancia de contar con un análisis de los procesos de tipo político. Sobre todo utilizando un enfoque sistémico, en el cual se pueda subrayar los principales elementos a considerar, como son demandas, apoyos, y sobre todo, a nivel de procesador, el manejo de la autoridad, del régimen y de la comunidad política para generar los productos adecuados que permita una eficaz convivencia social.

## Conclusiones

Se considera que el Ayuntamiento tenga la conveniencia de ampliar y mantener abierto los canales de comunicación con la población con el objeto de conocer sistemáticamente las demandas que le sean formuladas al Ayuntamiento.

Otra es la restricción del poder decisorio del presidente municipal sobre las acciones que realiza el Ayuntamiento, ya que las decisiones que toma corresponden en su mayoría a decisiones personales para buscar satisfacer intereses propios; generando así, mayor participación ciudadana convocando a los sectores sociales y privados en la certificación y solución de los problemas que les aquejan. Es decir, corresponden a decisiones unilaterales, y favoritismos a ciertos grupos.

En este sentido la creación una cultura organizacional el gobierno municipal a fin de concientizar a los funcionarios públicos sobre la verdadera misión que deben realizar en la administración pública municipal, donde el objetivo primordial es servir a los demás para crear esa confianza en el Ayuntamiento y al mismo tiempo dar mayor certidumbre.

Por otra parte, creó conveniente indenficar las demandas generales, se prosiga a formular programas de acción específicos para enfrentar la problemática municipal. Es necesario la elaboración de un Plan de Desarrollo Municipal, y sirva a la población civil. En la cual se tenga la oportunidad de conocer cuales son los lineamientos a seguir, y pueda tener una visión pronta, clara y precisa el gobierno municipal con respecto a las acciones a seguir.

Al mismo tiempo, que será conveniente considerar a cada programa como un sistema, de tal manera que cada uno de ellos contenga elementos indispensables que permitan analizar los procesos y los resultados de las demandas sociales.

Es así como finaliza este trabajo de tesis proponiendo; pero teniendo plena seguridad de que dichas propuestas presentadas se realicen, pues pueden considerarse indispensables y urgentes, pero viables y como egresado de la máxima casa de estudios y de la carrera de ciencias políticas. Pues en política sólo se convence argumentando racionalmente nuestras propositos y definiendolas con convicción, paciencia, prudencia y persistencia.

## ANEXOS

### ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE CONTIENEN LAS PRERROGATIVAS DEL REGIMEN MUNICIPAL

Artículo 3 .- La Educación que imparte el Estado- Federación, Estados y Municipio- tendrá.

IX.- El Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Artículo 4 .- Concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Artículo 5 .- Los servicios públicos solo podrán ser obligatorios, en los términos que establecen las leyes respectivas, el de las armas y jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta.

Artículo 26.- La ley... determinará las bases paraa que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobierno de las entidades federativas e induzcan y concerte con los particulares las acciones a realizar para sus elaboración y ejecución.

Artículo 31 .- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como el Estado y Municipio en que residan.

Artículo 36 .- Son obligaciones del ciudadano de la República:

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las del jurado.

Artículo 73 .- El Congreso tiene facultad:

XXV.- Para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las potestades económicas correspondientes a ese servicio público.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establecen la concurrencia del Gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.



XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de protección ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Artículo 108.- Las Constituciones de los Estados de la República precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como bases de su división territorial y su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguiente:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones antes mencionados, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

" 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, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para redir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan."

" En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas desinarán entre los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

" Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley;

"II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

" Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determine según las condiciones

territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

" Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

" IV. 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, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

" Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

" Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Los leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

" Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingreso de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

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

Para tal efecto y en conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

" VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

" VII. El ejecutivo y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y

" VII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en los dispuestos en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 117.- Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Artículo 123.- Fr. XII.. Además , de estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de docientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, para instalación de edificios destinados a los servicios municipales.

Fracc. XXV. El servicio para la colección de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

Fracc. XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser autorizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajo tenga que ir.

Art. 130.- Las autoridades federales, de los estados y municipios tendrán en materia(culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas) las facultades y responsabilidades que determine la ley.

## BIBLIOGRAFIA

Al Gore (Comp). **Un Gobierno más Eficiente y Menos Costoso: Informe de la National Performance Review.** / Trad. Angel Carlos Gonzáles, Ed. EDOMEX, 1994, 412p.

Alvarez-Icaza, Pedro. **Los Umbrales del Deterioro: La Dimensión Ambiental de un Desarrollo Desigual de la Región Purepecha.** México, Fundación Friedrich Ebert. Representación en México, 1993, 294p.

Aragón Salcido, Ma. Inés. **El Municipio en México ¿ Bases Normativas o Reglamentos Autonomos?-** México, el autor, 1994.

Ayala Espino, José Luis. **Límites del Mercado, Límites del Estado,** INAP, México, 1992.

**Bases Jurídicas del Municipio Mexicano.** Ed. Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México, 1994, 792p.

Cabrero Mendoza, Enrique. **La Nueva Gestión Municipal en México: Analisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales,** INAP, 1995.

Cabrero Mendoza, Enrique. **Del Administrador al Gerente Público,** INAP, 1994.

Cabrero Mendoza, Enrique. **Evolución y Cambio en la Administración Pública,** INAP, 1992.

Calva, José Luis. **La Disputa por la Tierra, Reforma al Art. 27, y la Ley Agraria,** Ed. Fontamara, México, 1993.

Castilla Avila, Eduardo. **Contenido, Estructura y Proceso de Elaboración de la Ley de Ingresos Municipales.** / E.C.A. Guadalajara: Indetec, 1995, 332p.

CEPAL. **EL Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva Equidad y Medio Ambiente /** Santiago de Chile: CEPAL, 1990, 146p.

Centro de Desarrollo Municipal, **Compromiso con la Democracia,** México, 1994.

Cornia Giovanni, Andrea. (Comp.) **Ajuste con Rostro Humano.** Ed. Siglo XXI, México, 1987.

Cuadernos Prospectivos, **Procedimientos de Planeación Normativa: un Ensayo Introductorio** por Raúl Delgado y Napoleón Serna; Investigación Prospectiva. Fundación Javier Barros Sierra, 1993.

Bibliografía

**Desarrollo Integral del Municipio Rural: Problemas Alimentarios, Nutricionales, México.** Ed. Secretaría de Gobernación (Centro Nacional de Estudios Municipales), México, 1988, 133p.

**Desarrollo y Medio Ambiente en Veracruz: Impactos Económicos, Ecológicos y Culturales de la Ganadería en Veracruz/** Coord(s). Narcizo Barrera, Hipólito Rodríguez, México, Fundación Friedrich Ebert. Centro de Investigación en Antropología Social, 1993, 314p.

**Desarrollo, Administración y Planeación Municipal "La Experiencia de Estado de México",** Ed. IAPEM, 1993.

**Desarrollo Sustentable: Hacia una Política Ambiental,** Coord(s). Antonio Azuela, Enrique Pronuncia, Julia Carabias y Gabriel Quadri, ( 1992 Abril, 27, 28, México, D.F), Ed. UNAM, 1993, 176p.

**Desarrollo Sustentable y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe.** Colegio de México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 1995, 281p.

**Druker, Peter F. Las Nuevas Realidades,** Ed. Hermes, México, 1992.

**Estrada Saavedra, Marco. Participación Política. Actores Colectivos,** Coed. Uia-Plaza y Váidez, 1995, 178p.

**Galia Marusia, Gil Camacho. La Planeación del Desarrollo Municipal. (Tesis)** Universidad Del Occidente, Unidad Culiacán. Sin. Méx., 1989.

**García Castillo, Rodolfo. Servicios Públicos Municipales,** CIDE, Méx., 1992, 55p.

**Garza Gustavo, Decentralización, Tecnología y Localización Industrial en México: Los Parques y Ciudades Industriales, 1953-1998,** COLMEX, 1992, 457p.

**García Sánchez, José. El Municipio sus Relaciones con la Federación,** Ed. Porrúa, México, 1986.

**Gobierno y Administración Municipal en México.** Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1994.

González Montero, Jesús. **La Planificación del Desarrollo Agropecuario**, Ed. Siglo XXI, México, 1979, 333p.

González Pacheco, Cuauhtemoc. (Coord). **El Sector Agropecuario Mexicano Frente al TLC México**; UNAM, Instituto de Investigación Económica, UACH, Juan Pablos, 1992, 390p.

Graizbord, Boris. **Sistema de Ciudades: Fundamentos Teóricos y Operativos/** Bons Craizbord, Carlos Camacho, Toluca Estado de México; COLMEX, 1987 97p. (Cuaderno de Trabajo 2)

Guía Técnica No. 10. **Planeación del Desarrollo Municipal**, Ed. INAP-BANOBRAS, 1992.

Guillamin Tostado, Arturo. **Planificación Regional vs Regiones (Xalapa)**, Instituto de Investigación y Estudios Superiores Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana, 1988.

H. Burack, Elmer. **Planificación y Aplicación Creativa de Recursos Humanos. Una Orientación Estratégica**. Tr. I. María Martínez de Oñate, Ed. Díaz Santos S. A., 1994.

Hernández Torres, Misael y José Mejía Lira. **Experiencias de la Planeación Municipal y Propuesta para su Mejoramiento**, CIDE, 1992, 71p.

Jiménez-Otalengo Regina y José Moreno Collado. **Los Municipios de México**, UNAM, 1978.

Kliksberg, Bernardo. **Universidad, Formación de Administradores, y Sector Público en América Latina**. México. Centro Latinoamericano de Administradores para el Desarrollo Económico, CLADE, 1983, 360p.

Kliksberg, Bernardo. **¿ Como Transformar al Estado?, más allá de Mitos y Dogmas**, Ed. F.C. Ec., México, 1992.

Kliksberg, Bernardo. **POBREZA: Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial** /Comp. Bernardo Kliksberg, México, Ed. CLAD, FCE, PNUD, 1993, 432p.

Kras Eva. **El Desarrollo Sustentable y las Empresas**, Grupo Ed. Iberoamericana, México, 1994, 123p.

Krueckeberg, Donald A. **Análisis de Planificación Urbana: Métodos y Modales**, México, Ed. Limusa, 1987.

L. Bower, Joseph. **Oficio y Arte de la Gerencia**, Vol. I y II Selección. Trad. Jorge Cardenas Nannetti, Ed. Norma, Colombia, 1995, 223p.

L. Lasuen, José. **La Ciudad y la Región para el Desarrollo**, Caracas Venezuela: Comisión de la Administración Pública de Venezuela, 1972, 660p.

Latorre Emilio, **Medio ambiente: Guía para la planificación Municipal**. Ed. Fondo Editorial CEREC, Colegio Verde, Colombia, 1982, 206p.

**La Autoridad Municipal y su Compromiso con la Democracia**, Centro de Desarrollo Municipal, México, 1994.

Leff, Enrique. **Ecología y Capital: Nacionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable**, 2a. Edición, Ed. Siglo XXI, México, 1994 437p.

Lester Thurow, **La Guerra del Siglo XXI**, Ed. Javier Vergara Editor S.A., México, 1992, 349p.

**Límites del Crecimiento: Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad / Conella H. Meadows...** [Et.al.] Prólogo de Vistor L. Urquidi, Ed. F.C.E, México, 1992, 253p. Trad. "The Limits to Growth".

López Lozada, José Rafael. **La Administración Centralmente Planificada en los 90's**. Ed.[s.e.] México, 1990 166p.

**Manual de Planeación del Desarrollo Municipal**, Ed. INAP-BANOBRAS, México, 1989, 136p.

**Manual de Planificación para el Desarrollo Económico Municipal**, Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal. Coed. INAP-BANOBRAS, 1989.

Martínez Cabañas, Gustavo. **La Administración Pública Estatal y Municipal de México**, Ed. INAP-BANOBRAS, 1992.

Martínez Efigenia (Comp.) **Economía y Democracia. Una Propuesta Alternativa**, Ed. Grijalvo, México, 1995, 223p.



Martínez Gabriel y Guillermo Faber. **Desregulación Económica (1989- 1993)**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Martínez Rodríguez, Ronald. **La Planificación Regional y Urbana en México. Reflexiones sobre la Teoría y la Práctica**. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana, 1991, 95p.

Medina Echiverría, José. **Discurso sobre Política y Planificación**. Ed. Siglo XXI, México, 1992, 231p.

Medina Peña, Luis. **Hacia el Nuevo Estado en México 1920-1993**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Mejía Lira, José. (Copilador) **Problemática y Desarrollo Municipal**, México, Coed. Ufa-Plaza y Valdéz, 1994, 221p.

Mejía Lira, José. **La Modernización Municipal: Carencias y Necesidades de Formación de los Funcionarios Municipales de México**, CIDE, 1991, 27p. (Documentos de Trabajo)

Merino H. Mauricio (Coord.). **En Busca de la Democracia Municipal: la Participación Ciudadana en el Gobierno Mexicano**, Colegio de México, 1994, 300p.

Michael Hammer & James Champy, **REINGENIERÍA. Olvide lo que Usted Sabe Sobre, Como Debe Funcionar una Empresa. ¡Casi Todo Esta Errado!** Trad. Jorge Cardenas Nannetti, Ed. Norma, Colombia, 1994, 244p.

Micklos Tomas y María Elena Tello. **Planeación Proyectiva, una Estrategia para el Diseño del Futuro**. Coed. Limusa y Centro de Estudios Prospectivos. Fundación Javier Barros Sierra A.C., 1991.

Miller, Eric J. **Desarrollo Integral del Medio Rural: Un Experimento en México**, Ed. F.C.E. 1985, 160p.

Moreno, Agustín. **Manual de Administración Municipal**, Ed. Trillas, México, 1978.

Morin, Edgar. **El Astro Errante, Un Noveaux Commencement** edition Du Seuil, 1991.

Bibliografía

Montero, Agustín. **Manual de Administración Pública**, Ed. Trillas, México, 1990, 193p.

Nalda García, José Constantino. **Administración Pública para la Democracia**, ED. CLAD, México, 1993.

Olgún Eugenia. **Desarrollo Sustentable: Retos y Prioridades**, Instituto de Ecología A. C., Xalapa Veracruz,, 1994, 129p.

Ortega Lomelin, Roberto. **Federalismo y Municipio**. Ed. F.C.E., 1992.  
Parlem, Angel. **Planificación Regional-Alocuciones, Ensayos, Conferencias y Reforma Agraria**, México, Ed. Iberoamericana: Gernika, 1993, 420p.

**Política Ambiental y Gestión Municipal**. Instituto de Estudios e Investigación sobre el Medio Ambiente (IEIMA), Argentina, 1990. Programa del Medio Ambiente: Copilado de los Seminarios Realizados en 1989-1990.

**Planificación Regional en México**, CONAPO. Sistema de Ciudades y Distribución Espacial de Población en México, 1991, Vol.1,2

PNUD, **Informe sobre el Desarrollo Humano**. Ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo( PNUD ) 1993.

Prigogine, Ilya. **Tan sólo una ilusión**. Tusquets Editores, Barcelona, 1988.

**¿Que es Agricultura Sustentable?** México. Fundación Friedrich Ebert: Grupo de Estudios Ambientales, 1993, 58p. (Cuadernos para el Desarrollo Sustentable).

Ríos Moreno Yolanda. **Aspectos Socioeconómicos, Políticos, Administrativos y Jurídicos en torno a la Problemática del Abasto del Agua a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**. Tesis, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán, 1989.

Russell L., Ackoff. **Planificación de la Empresa del Futuro**. Ed. Limusa, México, 1995, 351p.

Salazar Medina, Julian. **Elementos Básicos de la Administración Pública Municipal**. UAEM: IAPEM, 2a. edición, 1992.

Bibliografía

Salazar Medina, Julian; Inostroza Fernández, Luis y Inostroza Puk Oscar. **Selección, Preparación, y Evaluación de Proyectos de Inversión para el Desarrollo Local ( Ideas para Promover la Creación y Desarrollo Local).** ¿Como Mejorar la Gestión y el Gobierno Municipal ?. UAEM-IAPEM, 1993.

Salazar Medina, Julian y Otros. **Desarrollo, Administración y Planeación Municipal.** Universidad Autónoma Metropolitana, y Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1990, 295p.

Sánchez Guzmán, Francisco. **La Administración Municipal ante la Concentración Demográfica,** México: El autor, 1982, 27p.

Sandoval Fomero, Eduardo A., Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tacle F. (Coord.). **El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI.** Toluca, México: UAEM; Coord. de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México; Colegio de Graduados del CIDE 1993, 305p.

Schmidhemy Stephan con el Consejo Empresarial. **El Desarrollo Sustentable Cambiando el Rumbo: Una Perspectiva Global del Empresario para el Desarrollo y el Medio Ambiente,** Ed. F.C.E., 1992, 409p.

Seminario Hispánico Mexicano. **Origen, Evolución y Perspectivas del Municipio.** (Jun. 9,10 y 11 de 1992, ) Memoria Toluca México: Gobierno del estado de México, 1992, 240p.

Soto Esquivel Gerardo, **Tequisquiapan: Una Propuesta de Desarrollo.** Tesis, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán, 1994.

Trejo Guillermo y Cladio Jones, (Coord.) **Contra la Pobreza; por una Estrategia de Política Social en México: Cal y Arena;** CIDAC, 1993, 309p.

Stretton, Hugh. **Planificación Urbana en Países Ricos y Pobres/** Tr. Martha, Oxford University Press, 1995, 240p.

Sunkel, Oswaldo Comp. **El Desarrollo Desde Dentro. Un Enfoque Neo Estructuralista para América Latina,** Ed. Siglo XXI, México, 1991, 507p.

Tellez Kuenzler, Luis. **La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal,** México, Ed. F.C.E., 1994, 307p.

Toffler, Alvin. **El Cambio del Poder,** España, Ed. Plaza Janes, 1992.

Bibliografía

Toffler, Alvin y Heidi Toffler. **Las Guerras del Futuro**, España & Janes, 1994, 389p.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Los Nuevos Dorroteros de la Vida estatal**, IAPEM, Toluca México, 1994.

Varios Autores. **Los Municipios del Estado de Puebla**, Colección de los Municipios de México. Ed. Secretaría de Gobierno del Estado de Puebla, Centro Nacional de Estudios Municipales y Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de Puebla, México, 1987, 460-465p.

Vázquez Ruiz, Odilón. **La Administración en el Desarrollo Regional, México:** UNAM. Facultad de Contabilidad y Administración, 1976, 165p.

Velazco, Marco V. **El Municipio: Un Sistema Abierto al Desarrollo Local**, IULA/CELCADEL: CUE, 1993.

Velez, Felix. **La Pobreza en México: Causas y Políticas para Combatirla**, Coed. ITAM-F.C.E., México, 1994.

BIBLIOGRAFIA OFICIAL

Comisión Nacional del Agua. **Normas, Oficiales Mexicanas**. Subgerencia General de Agua Limpia, Departamento de Calidad y Desinfección, 1994.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Ed. Porrúa, 1996.  
**Documentos Históricos de Ixtacamaxtitlán**, Puebla, México, 1980, 30p.  
**Diario Oficial**, 18 de Octubre de 1994, y del 6 de Enero de 1995.

**Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999**. Gobierno del Estado de Puebla, Ed. Secretaría de Gobernación, 1993, 156p.

Puebla, INEGI. **Anuario Estadístico del Estado de Puebla 1991. Estudio Agropecuario y Forestal del Estado de Puebla**, 1992.

Puebla, INEGI. **Anuario Estadístico del Estado de Puebla. Datos Definitivos del Estado de Puebla**, 1993.

Puebla, INEGI. **XI Censo General de Población y Vivienda**, 1990.

Puebla, INEGI. **Cuaderno de Información Básica para la Planeación Municipal**, 1991.

- Puebla, INEGI. **Sistema de Cuentas Nacionales de México**, 1993.  
Puebla, INEGI. **Resultados Definitivos VII Censo Agrícola-Ganadero**, 1994.  
Puebla, INEGI. **XI Censo General de Población y Vivienda. Datos Definitivos por Localidades**, México, 1990.

BIBLIOGRAFIA HEMEROGRAFICA

- Administración y Desarrollo** No. 31/32 Escuela Superior de Administración Pública, Dic.-Jun. 1992. Facultad de Estudios Avanzados Universidad del Estado de México.
- Artículo 115**, Mensual, Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de Puebla, 1994.
- BIOSA Boletín de Información Oportuna del Sector Alimentario**, No. 94, Octubre, 1993.
- CEPAL**, Eugenio Lamera, No. 49, Abril 1993.  
**El Cotidiano**, No. 56, Agost-Sept y No. 57 Sept-Oct. 1993.
- Federalismo y Desarrollo**, Bimestral, Banobras, México, May-Jun Jul-Agosto, 1994.
- Finanzas y Desarrollo**, Bimestral, Vol. 30, No. 3, Sept 1993.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Tipología Municipal**, No. 42, 43 y 44, INAP, 1993.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Reflexiones y Alternativas sobre Federalismo Fiscal**, No. 48, 49, 50, INAP, 1993.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El Municipio y la Ecología**, INAP, No. 39,40 y 41, 1991.
- Hacienda Municipal**: No. 42 Mar., No. 44 Jul-Sept, No. 45 Oct-Dic 1993; No. 46 Ene-Mar, No. 47 Jun. 1994; No. 94 May-Jun. 1995.
- INDETEC**, Bimestral, No. 85 Nov- Dic 1993; No. 45 Dic-Ene 1994.  
**QUORUM**, Año III, No. 29, Agosto, 1994.

Bibliografía

**Relaciones Fiscales Estados y Municipios.** Revista No. 23, IAPEM, Jul-Sept, 1994.

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonomía, Trimestral, Oct-Dic, México, 1994.

Revista de la Realidad Mexicana Actual, Trimestral, México, 1994.

Revista de Gestión y Política Pública, CIDE, 1992, Vol.1, No.1, 1992.

Revista Vuelta, México, Junio de 1994, Núm. 211.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). **Programa de la Sierra Norte de Puebla 1992-1994**, Solidaridad, 1993.

**Semblanza de las Siete Regiones Socioeconómicas del Estado de Puebla**, Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla, Puebla México, 1992.

**El Financiero**

Rogelio Cárdenas

Diario

México, D.F., 27, 29, Mar.; 4, 8, Abr. y 12, 31 Jul. 1995.

**El Nacional**

Guillermo Ibarra Ramírez

Diario, México, D.F., 12 Jul. 1995.

**La Jornada**

Carlos Payan Verver

Diario, México, D. F., 8 Abr. 1995.