Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México 2016

iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México 2016

iapem

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México 2016

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, Estado de México

Sitio web: www.iapem.mx

Facebook: IapemAC

Twitter:@iapem

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Toluca de Lerdo, Estado de México
Impreso en México, 2016

Índice

Presentación 7

Financiamiento para el desarrollo
Propuesta para fortalecer los ingresos de los Municipios del Estado de México, mediante una recaudación eficiente del impuesto predial 11

Gobierno Municipalista
Propuesta para el fortalecimiento del desarrollo municipal mediante la promoción de la intermunicipalidad 45

Estado Progresista
Propuesta de Política para una Gobernanza Urbana Integrada 71

Desarrollo Metropolitano
Propuesta de Política para el Desarrollo Metropolitano 103

Democracia y Elecciones
Propuesta de Política para el desarrollo democrático y la participación ciudadana en el Estado de México 129

Gestión por Resultados
Seguimiento de la propuesta de Política de Gobierno "Designación de titulares de las unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales" 163

Federalismo
Propuesta para una nueva visión del Federalismo 181

Presentación

Una de las líneas de trabajo del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. es el diseño de propuestas de Políticas de Gobierno que fortalezcan las acciones planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.

Para alcanzar este objetivo se creó la figura de los Comités Consultivos, que se definen como órganos de colaboración, consulta y opinión, integrados por un grupo de profesionales expertos en diversos temas de Administración Pública, cuyo propósito es el diseño de iniciativas de Políticas de Gobierno.

Los Comités están integrados por más de cien especialistas en 16 temas de la Administración Pública; conformados tanto por funcionarios públicos como académicos. Los Comités se han constituido ya como una experiencia innovadora, pues el Instituto funge como intermediario para que lo expertos propongan iniciativas de políticas a las diferentes instancias estatales y municipales; convirtiéndose en "think tanks" de la administración pública mexiquense.

En dos años de esfuerzos, se han diseñado 12 propuestas de Políticas de Gobierno; cinco durante el 2015; y siete durante el 2016. La presente publicación presenta las propuestas del presente año:

- Propuesta para fortalecer los ingresos de los Municipios del Estado de México mediante una recaudación eficiente del impuesto predial (Comité Financiamiento para el Desarrollo).
- Propuesta para el fortalecimiento del desarrollo municipal mediante la promoción de la intermunicipalidad (Comité Gobierno Municipalista).
- Propuesta de Política para una Gobernanza Urbana Integrada (Comité Estado Progresista).
- Propuesta de Política para el Desarrollo Metropolitano (Comité Desarrollo Metropolitano).
- Propuesta de Política para el desarrollo democrático y la participación ciudadana en el Estado de México (Comité Democracia y Elecciones).

- Seguimiento de la propuesta de Política de Gobierno "Designación de titulares de las unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales (Comité Gestión por Resultados).
- Propuesta para una nueva visión del Federalismo (Comité de Federalismo).

Para el diseño de las propuestas de políticas gubernamentales, se siguió un esquema metodológico que pretende homologar las propuestas, en los siguientes apartados: definición del problema (antecedentes, dimensiones, causas, efectos y riesgos, así como el objetivo general de la política); análisis de las opciones de solución (análisis de ventajas, desventajas, costos y beneficios de cada opción) selección de una de las opciones analizadas (justificación, viabilidad económica, política, social) y, finalmente la propuesta de política gubernamental (actores, instrumentos, método de implantación y método de evaluación).

El IAPEM agradece y reconoce a los más de cien integrantes de los comités, que con responsabilidad profesional y compromiso mexiquense, han aportado su experiencia y conocimiento para el diseño de las iniciativas que hoy se presentan a la sociedad, con el espíritu de sumar a los objetivos de desarrollo del Estado de México.

Diciembre de 2016
MTRO. MAURICIO VALDÉS RODRÍGUEZ
PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO IAPEM

Propuesta para fortalecer los ingresos de los Municipios del Estado de México, mediante una recaudación eficiente del impuesto predial

Comité Financiamiento para el Desarrollo

Presidente
Mtro. Marcelo Martínez Martínez

Vocales
Mtro. Manuel Lara Garduño
Mtro. Adán Barreto Villanueva
Mtro. Luis Miguel Ramírez Hernández
Lic. Olga Esquivel Hernández
Lic. Ivonne Chaparro Balderas

Introducción

La complejidad y retos de los asuntos públicos de los municipios del Estado de México requieren del fortalecimiento de sus ingresos propios y, particularmente, de la recaudación del impuesto predial, como una fuente de financiamiento importante que les permita proporcionar los servicios públicos de su competencia a la ciudadanía.

Se han realizado varias reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial la de 1999, la cual tuvo como objetivo fortalecer las finanzas municipales, a través de otorgarles una mayor autonomía y, en particular, obligar a este ámbito de gobierno proponer a la legislatura estatal las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, como base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Musgrave (1969) señala que el objetivo básico de todo sistema tributario, es generar los recursos suficientes para financiar el abastecimiento tanto de bienes como de servicios públicos. Cabrero (2008) indica que ha existido una debilidad estructural en los municipios de México debido a una clara centralización fiscal, generando una fuerte dependencia de los ingresos, tanto estatales como federales, y no de manera local.

Ante estos hechos los municipios tienen el reto de prestar servicios públicos de calidad, tales como: agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales; alumbrado público; limpia y disposición de desechos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas; seguridad pública y tránsito; entre otros; acciones con las que son evaluados por la ciudadanía en el cumplimiento de sus compromisos.

Al respecto, Mendoza (2002) sostiene que la clave está en transparentar el uso de los ingresos municipales, en facilitar el pago de las contribuciones y dar respuesta a las demandas del ciudadano por medio de la acción pública.

Stiglitz (2000) menciona que los individuos ven más claramente la relación entre los beneficios y los costos en el seno de las comunidades locales, cuando la gente observa claramente la relación entre servicios e impuestos, es menos factible que pidan servicios que no valen lo que cuestan y más probablemente exijan que estos servicios se suministren eficientemente. Por el lado del gobierno, una administración local realiza un gasto más eficiente cuando los recursos provienen de ingresos propios y no de transferencias federales.

El presente documento constituye una propuesta de los integrantes del Comité de Financiamiento para el Desarrollo del Estado de México, del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM), para aportar elementos de análisis, con la finalidad de reducir la dependencia financiera de los municipios de las transferencias federales y estatales, al mejorar la captación de sus ingresos propios mediante una eficiente recaudación del impuesto predial.

Para ello se realizó un análisis sobre la situación de la recaudación en los 125 municipios de la entidad, del año 2007 al 2014, a fin de identificar qué estrategia es la más adecuada para mejorar y fortalecer los ingresos municipales.

Se determinó que el impuesto a la propiedad o posesión de inmuebles es la mejor fuente de financiamiento que disponen los municipios, es el impuesto más importante que puede complementar las finanzas locales. Sin embargo tiene sus límites, el beneficio obtenido depende del esfuerzo que realicen las autoridades, el crecimiento económico y el nivel de ingreso de la gente.

Estamos ante una problemática compleja, donde se involucran diversos factores de carácter interno y externo[1] (Aldunate y Córdoba, 2011). Entre los internos podemos mencionar la administración del catastro deficientemente (padrones desactualizados, cartografía no digital, desvinculación entre las áreas responsables del cobro del impuesto y el área de catastro); insuficiente infraestructura tecnológica, inexistencia de estudios de campo; desactualización de los valores unitarios del suelo y construcciones; entre los externos se encuentran los altos niveles de pobreza, bajos niveles salariales, niveles de desempleo, empleo informal y asentamientos humanos irregulares.

[1] Dentro del presente trabajo han sido excluidos los costos políticos que implica no cobrar esta contribución, ni lo que impactan las exenciones al pago que otorgan los legisladores, pero que a su vez erosiona la eficiencia recaudatoria del predial.

Aunado a lo anterior, la ubicación geográfica de los Municipios hace que estos presenten problemáticas específicas, lo cual propicia definir propuestas en términos de financiamiento, pues existen acciones locales que requieren de importantes recursos financieros para hacer frente a las demandas sociales, que siguiendo los principios de una administración enfocada en dar resultados, debe hacerse uso responsable y eficiente de los recursos públicos.

El documento se estructura de la siguiente manera: el primer apartado describe la problemática existente mediante el enfoque de la metodología de Marco Lógico[2], cuyo primer paso es definir el problema y determinar claramente las causas estructurales directas e indirectas que lo generan, eliminándose aquellas fuera del alcance del proyecto, por lo general son factores externos presentes pero no se pueden controlar; posteriormente se identifican las consecuencias de aquellas raíces que se derivan del problema y permanecerán en caso de no ejecutarse la estrategia.

En forma similar, es necesario identificar los efectos directos e indirectos según su relación con el problema y estar en posibilidad de determinar los riesgos a enfrentar, en caso de considerar la estrategia sin valor positivo.

El segundo apartado contiene de manera somera las diferentes propuestas de solución (las cuales son interdependientes), revisando las ventajas y desventajas de la aplicación de cada una de ellas, así como beneficios que se tendría en su aplicación aunado a los costos involucrados en su implementación.

En el tercer apartado se realiza una selección de las opciones con mayor viabilidad social, económica y política, y la que tendría mayor incidencia en el objetivo planteado: incrementar los ingresos propios municipales, especialmente los provenientes del cobro del impuesto predial.

Finalmente, en el cuarto apartado se enuncian qué instituciones participarían, los pasos a seguir para la instrumentación de la política pública y los métodos de evaluación, tanto cuantitativos como cualitativos, para dar el seguimiento que permita disponer de elementos del impacto que se ha tenido con indicadores, los cuales midan las variaciones en la cobertura de captación de los ingresos potenciales como la cobertura municipal.

[2] La Metodología de Marco Lógico, es el método científico que nos permite abstraer la realidad a un esquema más sencillo para poder explicarla, se atribuye al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo perteneciente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), establece que se trata, precisamente, de un instrumento para la gestión de proyectos, mientras que para la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (DIPRES) es un método que ofrece la posibilidad de analizar el desempeño de un proyecto o programa público desde su diseño, gestión y término, facilitando su conducción a través de la toma de decisiones por parte de los servidores públicos encargados de su operación.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El Estado de México en seis décadas y media (1950-2015) ha tenido un crecimiento poblacional acelerado, de manera desordenada e irregular. En 1950 el 5.4% de la población del país vivía en el Estado de México, ocupaba el sexto lugar; para el año 2015 vivía el 13.5% de la población y ocupó el primer lugar, posición que mantiene desde 1990, es decir, la población pasó de 1.4 a 16.2 millones de personas, aumentó 10.6 veces.

Durante la década de 1960-1970, fuimos la entidad con la mayor tasa media de crecimiento poblacional con el 7.3%, y la segunda en importancia para la siguiente década (1970-1980) con un ritmo de crecimiento promedio de 7.0 por ciento.

En los últimos 15 años, del año 2000 al 2015, la población se incrementó en 3.1 millones de personas al pasar de 13.1 a 16.2 millones de mexiquenses, cifra semejante a la cantidad total de habitantes del Estado de Sonora (3.0 millones de personas), o a la suma del total de la población de Colima, Baja California Sur, Campeche y Nayarit (3.5 millones de habitantes).

En consecuencia, de acuerdo a información del INEGI, en el mismo periodo, la vivienda habitacional creció de manera acelerada en 1.5 millones de unidades al pasar de 2.7 a 4.2 millones. Esta situación se dio de manera más marcada en los dos valles: el de Cuautitlán-Texcoco y Toluca-Lerma. Paralelamente, el número de predios inscritos en el padrón catastral del estado, para el periodo de 2007 a 2015, pasó de 3.0 a 3.8 millones de inmuebles, de estos últimos, 3.0 millones son predios construidos y 0.8 millones son baldíos.

Con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI y con la información de predios construidos en el mismo año en el padrón catastral de la entidad, existe una diferencia de 1.2 millones de viviendas. Una posible explicación a este hecho puede ser la existencia de un rezago en la actualización del inventario catastral del estado.

- Ahora, al analizar la información correspondiente al año 2014 de los ingresos municipales[3] contenida en las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, se observó lo siguiente:

[3] Los ingresos municipales se pueden clasificar en dos grandes rubros según su origen: los *ingresos propios*, que son el esfuerzo recaudatorio de la tesorería municipal y que abarcan los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora locales, establecido en el artículo 115 Constitucional; y las *trasferencias intergubernamentales*, que son los recursos transferidos por la Federación o el Estado en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 25 denominado de los Fondos de Aportaciones Federales, Capítulo V; éstos recursos son de libre disposición al Municipio, como son los fondos FAEB, FASSA; FAM; FAETA y FASP o condicionados en su gasto, como el FAIS o FORTAMUN-DF y tener un destino específico, caso de las aportaciones federales.

- Para el año 2014, los ingresos propios de los municipios con relación a sus ingresos totales fue la siguiente: 34 municipios captaron recursos por arriba de la media estatal (11.1%), es decir, el 88.9% de sus recursos correspondieron a participaciones federales y estatales, el resto de los municipios dependen en más del 90% de las mismas.
- Una estimación del IGECEM de la recaudación potencial[4] del padrón catastral para el año 2014 dio como resultado, de acuerdo a tablas de valores catastrales de ese año, un monto total de 6,565 millones de pesos, de ellos se observó una recaudación de 4,724 millones de pesos, reportado en la Cuenta Pública Municipal, dando como consecuencia un déficit de ingresos por concepto de impuesto por predial de 1,841 millones de pesos.
- Cálculos del IGECEM para el periodo de 2009 a 2014 sobre la recaudación del impuesto predial en el Estado de México respecto a su PIB fue de solo 0.27% en promedio, esto es, seis veces menor a la media que tienen los países integrantes de la OCDE.

Se puede concluir, a partir de este análisis, que los ingresos de los municipios del Estado de México se caracterizan por:

a. Una profunda dependencia financiera de ingresos federales y estatales.
b. Una baja recaudación del impuesto predial.

1.1. Antecedentes

1.1.1. La importancia de la generación de ingresos municipales propios

Desde hace aproximadamente dos décadas los gobiernos municipales han sido objeto de diversos estudios. Uno de los temas abordados es la gobernabilidad en espacios urbanos que lo analiza Chávez y Hernández (1996). Por otro lado, Guillén (1996) y Cabrero (2006) analizan la modernización en ciudades fronterizas. Además, Cabrero (1996) nos comenta las experiencias innovadoras en municipios urbanos y sus debilidades institucionales, al igual que Merino (2001) habla de las experiencias de democratización. Por lo tanto, de acuerdo a estos autores, se concluye que los municipios necesitan contar con recursos financieros suficientes para cumplir con sus obligaciones y poder ejercer un gasto de manera eficiente.

En este sentido, la dinámica y estructura demográfica y económica del país, se traduce en una creciente demanda de servicios públicos, que de no atenderse podría convertirse en una fuente de rezago urbano y social (Guillén, 1996). Ante esto, las

[4] Entendiendo esto como el pago total de las contribuciones registradas en el padrón catastral.

instituciones deberán instrumentar cambios en materia fiscal para aprovechar al máximo la capacidad de respuesta a una mayor demanda de bienes y servicios públicos.

Como consecuencia de este incremento en el gasto se deberá aumentar la base tributaria, y la recaudación en el impuesto predial es, sin duda, un motor fundamental para conseguirlo.

Huerta (2004) comenta que el objetivo por parte de los gobiernos es tener una suficiencia financiera, lo que implica poseer la capacidad de financiar los gastos derivados del ejercicio de sus funciones con sus propios recursos, como condición necesaria a la preservación de autonomía. Garantizar autonomía financiera e inducir responsabilidad fiscal son dos objetivos que pueden ser alcanzados con una mayor participación de los ingresos tributarios propios.

Santana (2006) sostiene que una de las restricciones de los municipios, a nivel estatal, son las escasas fuentes tributarias propias de recaudación, sólo dependen de la recaudación que genera el impuesto predial. Además, menciona que esta fuente de ingresos es limitada y no alcanza a cubrir los gastos propios.

De esta manera, el impuesto predial será un factor transcendental en las finanzas municipales, trasmitido en desarrollo y crecimiento a los mismos. Canavire- Bacarreza y Zúñiga (2015), señalan que los municipios han venido enfrentando desequilibrios en sus presupuestos, dado que la mayor parte de los impuestos son recaudados por el más alto orden de gobierno, lo cual afecta la gran cantidad de responsabilidades de gasto en bienes y servicios públicos que deben ofertar a la población.

En la década de los setentas la administración del impuesto predial en el Estado de México presentaba condiciones de atraso considerable en relación al acelerado desarrollo de la entidad, y a la administración fiscal en su conjunto. Sin embargo, los procedimientos administrativos mostraban un rezago todavía mayor.

La actualización de los padrones y el control de las cuentas corrientes se llevan a cabo con mecanismos elementales de naturaleza manual (Laris, Merino y López, 1972). Para Martínez (2015), los catastros municipales han sido superados en la actualización de la información, al no contar con el recurso humano y técnico necesario para compulsar la información declarada con la realidad física de la construcción, sin embargo, mediante la aplicación de técnicas modernas de soporte gráfico (cartografía digitalizada, sistema alfanumérico o fotogrametría aérea), sólo algunos municipios cuentan con información valiosa sobre multiplicidad de datos del territorio, cuya utilidad pública empieza a optimizarse.

Uno de los grandes problemas en México es la disparidad económica tanto interregional, interestatal e intermunicipal, la cual hace que la capacidad de obtención de recursos tributarios sea desigual, ocasionando una alta participación de los ingresos fiscales federales en las estructuras de financiamiento subnacionales (Huerta, 2004).

Laris, Merino y López (1972) mencionan que el Estado de México en la década de los setentas alcanzó el mayor índice de crecimiento demográfico del país y la composición de la población en orden a la clasificación de urbano y rural, pero en la actualidad se ha ido rezagando. Esto se debe, en primera instancia, a la dinámica acelerada de la migración de la población a polos de alta densidad económica.

Aguilar (2003) estima que en el ámbito nacional más del 30% de los predios están fuera del padrón catastral o registrados erróneamente, afectando de manera importante los niveles de recaudación. Además, explica que el ejercicio eficiente de la función catastral demanda continuamente grandes recursos financieros y tecnológicos, al igual que recursos humanos calificados y debidamente capacitados, por lo que se requiere de programas continuos de investigación de tecnologías catastrales para actualizar procedimientos administrativos e informáticos.

1.1.2. La experiencia en México a nivel municipal

La historia fiscal de México está marcada por una constante: la escasa recaudación de impuestos a nivel federal, estatal y, el caso más pronunciado, a nivel municipal.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015), en la nueva edición de su informe "Estadísticas Tributarias", el organismo sostiene que México es el país que menos ingresos tributarios recauda como proporción de su Producto Interno Bruto (PIB) al registrar una tasa de 19.5%, muy lejos del promedio de la OCDE que es 34.45% del PIB.

La recaudación por concepto de bienes y servicios, es decir, a través del IVA, es el más importante del sistema tributario del país ya que recauda 9.8% como porcentaje del PIB. Sin embargo, dicha cantidad se queda por abajo del promedio de la OCDE, que es de 11%.

Por su parte, los impuestos a la propiedad inmobiliaria en México no recaudan ni medio punto porcentual y está muy lejos de la OCDE, que alcanza una tasa de 1.9%, por lo tanto, este hecho pone en aprietos las finanzas públicas del país. Al respecto, Pérez (2011) menciona que la tasa efectiva del impuesto predial en México es 30 veces más baja que el promedio de los países de la OCDE y que el 88.2% de los ingresos en los municipios provienen de los recursos federales.

La captación de impuestos locales en el Estado de México no es muy distinta a lo que sucede a nivel nacional, de acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados Federal, en el año 1980 la entidad obtenía 0.6% como porcentaje de su Producto Interno Bruto (PIB) (hay que recordar que ese año inició la actual estructura del cobro impositivo nacional al crear los impuestos de amplio impacto recaudatorio, de bajo costo administrativo, y de menos efectos distorsionadores), para 1990 el porcentaje se redujo significativamente a sólo 0.3% del PIB, y para el año 2000 este porcentaje se mantuvo en el mismo nivel de 1990; de acuerdo a datos del IGECEM para el año 2010 la relación ingresos propios-PIB era también del orden del 0.6% y para el 2014 esta relación tuvo un ligero aumento al ser de 0.7%.

Para el caso de los municipios mexiquenses, como fue presentado en la definición del problema, se observa una fuerte dependencia de las participaciones federales y estatales, razón por la cual es necesario establecer acciones para mejorar y fortalecer las finanzas locales, en este sentido, se han realizado diversos esfuerzos con el fin de mejorar la recaudación de impuestos en las haciendas locales de la entidad.

El 9 de diciembre de 1997, a iniciativa del Poder Ejecutivo Estatal, la H. LIII Legislatura Local aprobó la "Ley de Catastro del Estado de México", entrando en vigor el 1 de enero de 1998, antes de la Reforma Constitucional del artículo 115 del año 1999, mediante la cual se les otorga a los municipios libertad para administrar sus haciendas públicas, actualizar cuotas y tarifas, así como proponer a la Legislatura la actualización de sus tablas de valores unitarios de suelo y construcciones para equipararlos a los valores de mercado.

Esta reforma de ley marca el inicio de la gestión catastral por parte de los municipios del Estado, teniendo al Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) como ente normativo en la materia y dando pie a la codificación de la referida Ley de Catastro en el Título Quinto del Código Financiero del Estado de México y Municipios (GEM, 2015).

Para Martínez (2015) la actualización de los catastros municipales ha sido rebasada por la dinámica de crecimiento inmobiliario, incidiendo en no contar con información real para la determinación de la base gravable del impuesto predial, traduciéndose en una baja recaudación, bajo las figuras, entre otras de la elusión y evasión fiscal.

La recaudación del impuesto predial depende en gran medida de la actualización y modernización de los Catastros (indicador de desarrollo catastral), debido a que la base del cálculo de este impuesto es el valor del registro de los bienes inmuebles, que se integra por el valor del terreno y el valor de la construcción, estos valores

determinan la proporción y diferencia en los pagos del impuesto inmobiliario de los predios, y en su conjunto determinan el nivel de recaudación del impuesto predial en el municipio.

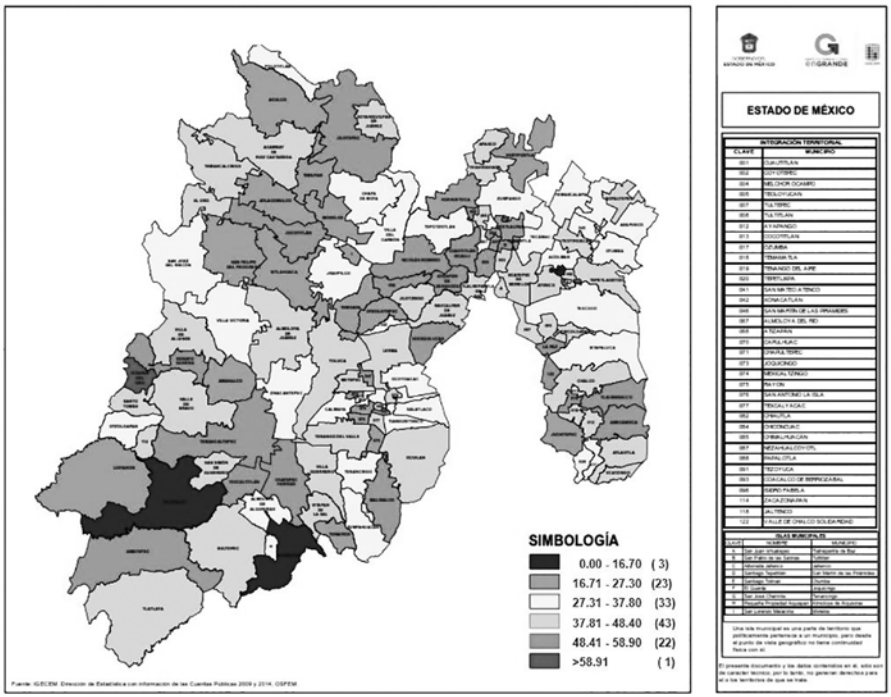
Esto significa que, si los padrones y valores catastrales, así como los factores utilizados para su cálculo, se encuentran desactualizados, entonces la recaudación del impuesto predial será deficiente, propiciando que el monto reunido por este impuesto sea bajo. Cálculos del IGECEM para el periodo de 2009 a 2014 sobre la recaudación del impuesto predial en el Estado de México respecto a su PIB fue de solo 0.27% en promedio, esto es, seis veces menor a la media que tienen los países integrantes de la OCDE.

1.1.3. Perspectiva financiera y socioeconómica del Estado de México

Para poder visualizar el comportamiento de las finanzas públicas en los municipios del Estado de México, se analiza la participación de los ingresos por predial con relación a los ingresos propios a nivel municipal. Los municipios con un nivel alto de ingresos prediales, superiores a la media, se encuentran ubicados en el valle Cuautitlán-Texcoco y el Valle Toluca-Lerma *(véase Mapa1).*

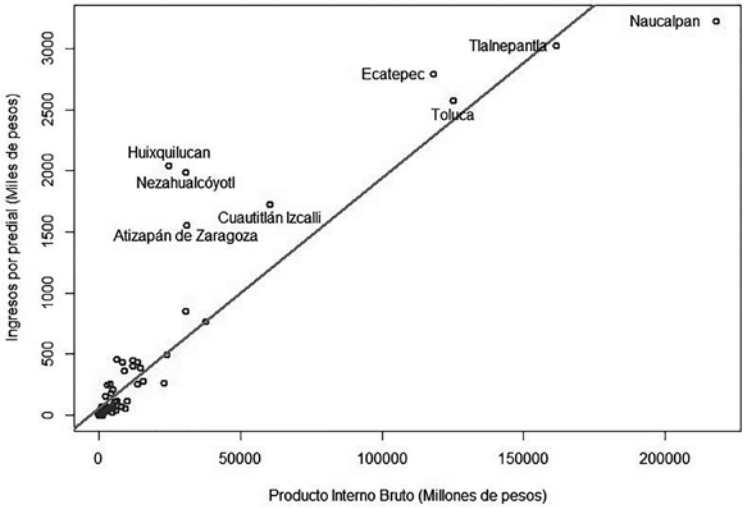
Al realizar un análisis entre el Producto Interno Bruto (PIB) y los ingresos del predial de los 125 municipios del Estado de México para los años 2010 y 2014 (ver Gráficas 1 y 2), para averiguar si existe una correlación entre ellos, es decir, si los municipios con mayor dinamismo económico también son los de mayor recaudación de ingreso de predial, se observó lo siguiente: Los municipios de Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz y Toluca, con mayor dinamismo económico, tienen también una alta recaudación del predial para ambos años, no todo el predial recaudado es residencial, sino también comercial e industrial, excepto quizá Huixquilucan quien por sus características de desarrollo urbano (Interlomas, la Herradura, Bosque Real y Tecamachalco) han invertido en actualizar y modernizar el catastro, que lo ha llevado a ser el municipio que más recauda predial, tanto porcentualmente del total como per cápita en el Estado de México. Sin embargo, para el 94% de los municipios del Estado de México guardan una alta relación entre bajos volúmenes de producción y baja recaudación.

Mapa 1
Recaudación del impuesto predial con relación a los ingresos propios, 2014.



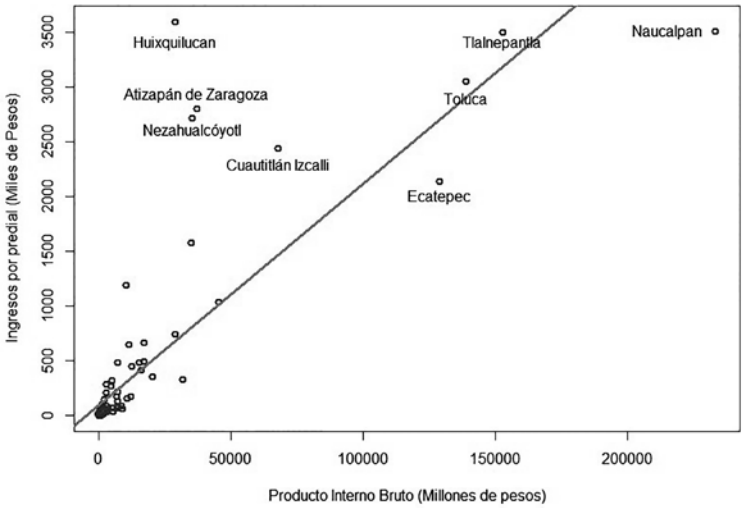
Fuente: IGECEM con información del OSFEM. Cuenta Pública 2015.

Gráfica 1
PIB vs Ingresos por predial, 2010



Fuente: IGECEM con información del OSFEM. Cuenta Pública 2011.

Gráfica 2
PIB vs Ingresos por predial, 2014

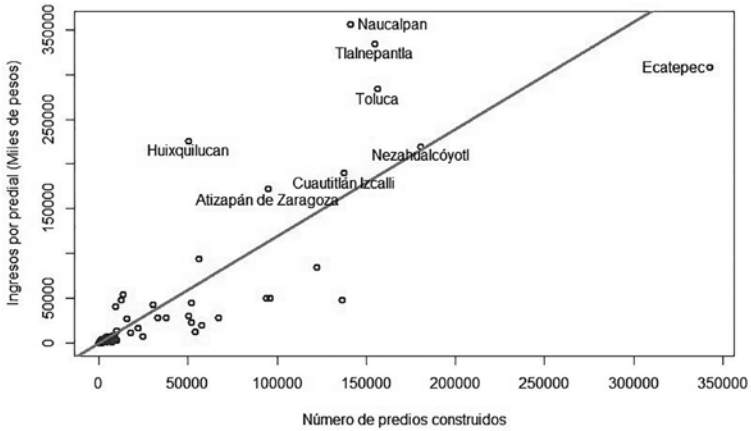


Fuente: IGECEM con información del OSFEM. Cuenta Pública 2015.

Una de las variables primordiales para saber los efectos en los ingresos por predial es sin duda el número de predios construidos en cada municipio. En las Gráficas 3 y 4 se muestra la relación entre estas variables, son de suma importancia debido a que presentan una correlación 85% para 2010 y de 77% para 2014.

Por lo anterior, una de las acciones a enfatizar es la actualización del inventario de la propiedad raíz en los municipios, como elemento significativo para incrementar la base tributaria con respecto al impuesto predial. La mayoría de los municipios con un rezago en sus registros catastrales también generan ingresos bajos, por la relación directa que existe entre ambas variables.

Gráfica 3
Predios construidos vs Ingresos por predial, 2010



Fuente: IGECEM con información del OSFEM. Cuenta Pública 2011.

Para analizar los impactos que tienen las variables económicas y sociales sobre los ingresos del predial a nivel municipal, se realizó una regresión logarítmica de corte transversal del año 2010, debido a la temporalidad con variables sociales. Por el lado de las variables económicas se puede observar que un incremento en 1% del PIB generará un incremento en 0.29% en la recaudación del impuesto predial, por lo tanto, un aumento del 1% en el empleo ampliará la base tributaria de los ingresos por predial en 0.28%.

La pobreza es otro elemento a considerar, por cada aumento en 1% en el porcentaje de personas en pobreza, disminuirá en 0.94% los ingresos por predial. Cabe mencionar que para mejorar la captación de ingresos por predial es imprescindible la actualización y registro de la propiedad inmobiliaria de los 125 municipios del Estado de México, es

por eso, que ante un incremento del 1% en el universo del padrón catastral, tendrá un efecto positivo de 0.39% sobre los ingresos por predial.

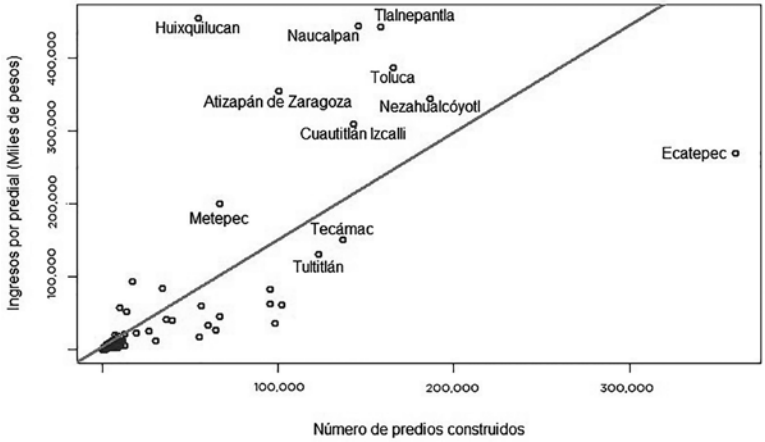
Ecuación:
log(IP'r2ot•I =
u0 +*a,* log(PIBmo) + a,Jog(CmoI + a3log(P"2u|oI +*a,* log(PE020|oI +*e,*.,.

CUADRO 1
Modelo econométrico de corte transversal para los ingresos por predial reales, 2010

R^2=0.93 Estimado	Estimado	Error estándar	Valor t	Pr(>|t|)
(Intercepto)	3.84857	1.0764	3.575	0.0005
log(PIB10)	0.29338	0.0474	6.189	0.0000
log(C10)	0.39469	0.06947	5.682	0.0000
log(PP)	-0.94751	0.224	-4.23	0.0000
log(PEO)	0.28844	0.09318	3.095	0.0024

Donde:
PIB = Producto Interno Bruto C10 = Predios Construidos
PP = Porcentaje de Población en Pobreza
PEO = Población Económicamente Ocupada
Fuente: Elaboración propia de la Dirección de Estadística del IGECEM con información del OSFEM e INEGI. Cuenta Pública 2010, y Censo de Población y Vivienda 2010.

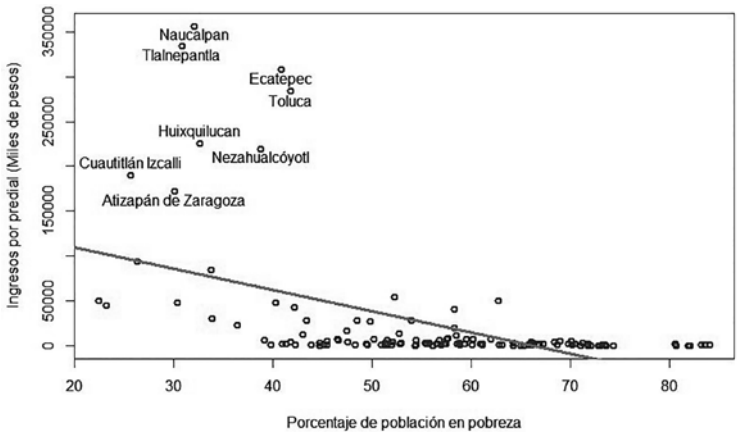
Gráfica 4
Predios construidos vs Ingresos por predial, 2014



Fuente: IGECEM con información del OSFEM. Cuenta Pública 2015.

Para analizar la situación económica de los municipios, es importante visualizar el comportamiento social en la recaudación de ingresos por predial. En la Gráfica 5 se observa que entre menores niveles de porcentaje de población en pobreza tengan los municipios, estos tendrán recursos suficientes para solventar el pago de impuestos.

Gráfica 5
Pobreza vs Ingresos por predial, 2010



Fuente: IGECEM con información del OSFEM. Cuenta Pública.

1.2. Dimensiones

De acuerdo con un análisis comparativo, publicado en la Revista Nexos (2013), sobre dos estudios realizados por la empresa Casar Buendía[5], uno en 1999 y otro en 2012, son tres los determinantes para la baja participación ciudadana a cumplir con sus obligaciones tributarias (aplica a todos los impuestos, incluyendo el predial).

a. La percepción ciudadana del régimen fiscal como injusto; la escasa correspondencia que los mexicanos encuentran entre el cobro de impuestos y sus beneficios: "La gran mayoría piensa que los mexicanos pagamos demasiados impuestos (61%). Además, la proporción de personas que afirman que «el actual sistema de impuestos beneficia a los ricos y es injusto para los que menos tienen» sigue siendo muy alta (64%)". Casi la mitad de la población (44%) piensa que los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios, pero una parte muy importante (36%) desconoce el destino o qué beneficios se obtienen de pagar impuestos.

[5] Véase: Casar, María. "Los mexicanos contra los impuestos". Revista *Nexos*. Noviembre, 2013. http://www.nexos.com.mx/?p=15579

b. El desconocimiento y dificultad que la gente encuentra en el pago de impuestos. De acuerdo a la publicación, los impuestos más conocidos son el IVA (79%), el impuesto predial (77%) y el impuesto a la gasolina (57%), seguidos por el ISR (51%).
c. El 36% de la gente piensa que el castigo depende de que el evasor tenga influencias políticas y 34% de que tenga dinero. En otras palabras, 70% piensa que la ley se aplica de manera diferencial y opera en contra de los que menos tienen.

Martínez (2015) comenta que en la obra de Tapia Tovar (2006) sobre la "evasión fiscal", menciona que algunas de las razones por las que el mexicano incumple sus obligaciones fiscales, aunque, en materia municipal sólo son aplicables algunas. A nuestro criterio son las siguientes:

Razones de incumplimiento:

a. Desconfianza en el acierto con que se administren los fondos fiscales por el gobierno. Esta es una razón que manejan sobre todo los partidos políticos de oposición, en el sentido de que los ingresos públicos no han servido para aliviar la situación de pobreza, inseguridad, salud, y otros servicios, sin embargo hoy existe más acuciosidad en el examen del gasto público de parte del poder legislativo, sólo faltaría publicidad de su destino.
b. Algunos acuerdos de "amnistía tributaria" o de condonación, que provocan natural desaliento en los contribuyentes que hubieren cumplido con sus obligaciones tributarias en forma oportuna.
c. Una de las razones más importantes es la falta de una conciencia tributaria en el medio social, que considere reprobable y moralmente condenable la burla de los intereses fiscales. Es incuestionable que este es el principal problema que aqueja a nuestro país, impacta la recaudación, acrecienta la economía informal y la evasión, además no ha sido atacado de raíz.

Otro elemento de carácter cultural que puede influir en la recaudación municipal es la corrupción. En el tema que nos ocupa, la corrupción puede derivar en un cobro de impuestos, pero que los recursos sean destinados o aplicados a una acción diferente a servicios públicos municipales, incrementa la percepción ciudadana sobre la relación pago-beneficio y su rechazo al pago de gravámenes[6].

[6] Según los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), realizada por el INEGI, el Estado de México es considerado por los ciudadanos como la tercera entidad federativa con mayor corrupción, sólo superada por San Luis Potosí y el Ciudad de México. La corrupción tiene algunos efectos como: distorsiona los presupuestos, afecta la operación del comercio, es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, desalienta la inversión, socava la economía, genera fuga de capitales, concentra la riqueza en unos cuantos y contribuye a la evasión fiscal (Políticas de Gobierno, IAPEM, 2015).

Por último, la escasa profesionalización de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno también incide en el tema que nos ocupa. De acuerdo a los resultados de la investigación realizada por el Comité Gestión por Resultados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., presentados en "Políticas de Gobierno para el Estado de México" 2015, sólo 84.8% de los municipios presenta alguna información sobre la profesión de sus titulares de unidades administrativas, encontrando que el 2% de ellos cuenta con posgrado, 44.13% posee una profesión, 16.40% no muestra un grado escolar y del resto, 35.33% se desconoce la información. La falta de profesionalización de los titulares de las unidades administrativas municipales (ya sea por desconocimiento de las normas, ineficiencia u omisión) es un elemento que influye en la actividad del cobro de impuestos, pues muchos municipios disponen de recursos humanos insuficientemente especializados para cumplir dicha función.

1.3. Causas

De acuerdo a la problemática detectada, entre las causas que derivan en el problema se tienen doce principales vinculadas entre sí, sin embargo, todas ellas están relacionadas directamente con el proceso de ordenamiento territorial estatal:

a. Padrones catastrales desactualizados.
b. Importante desproporción entre los valores catastrales y comerciales.
c. Insuficiente modernización y equipamiento de las oficinas catastrales.
d. Alto nivel de rotación del personal y principalmente en los cambios de las nuevas administraciones municipales.
e. Carencia y desactualización de la cartografía catastral a nivel predio y construcciones.
f. Insuficiencia de recursos financieros y personal capacitado para el trabajo de investigación predial en campo para la actualización catastral.
g. Altos niveles de pobreza.
h. Desinterés de las autoridades municipales para ejercer la recaudación de los ingresos propios debido a la dependencia financiera de las participaciones federales y estatales.
i. Desarticulación entre las áreas administrativas de Desarrollo Urbano, Tesorería, Agua y Obra Pública, entre otras, con el área de catastro.
j. Crecimiento acelerado y desordenado de asentamientos humanos en el territorio de los municipios que hace difícil el control, actualización y registro oportuno de la información catastral de la entidad.
k. Corrupción administrativa.
l. Baja profesionalización de los servidores públicos municipales en temas financieros y catastrales.

1.4. Efectos

Al detectar las causas que dan origen al problema, surge por lo menos un efecto nocivo, por lo que dicha situación afecta de manera considerable el desarrollo y crecimiento económico de manera indistinta a los municipios del Estado, pero se puede enunciar los principales efectos detectados.

a. Finanzas públicas deficitarias.
b. Prestación de manera deficiente de servicios públicos a la ciudadanía.
c. Desconocimiento del universo de predios.
d. Alta dependencia financiera de los ingresos estatales y federales.
e. Baja recaudación del impuesto predial.
f. Crecimiento urbano desordenado e irregular.

1.5. Riesgos

El riesgo principal para los Ayuntamientos al profundizar o mantener la dependencia financiera de las transferencias estatales y federales, es continuar con un esquema de baja recaudación de sus ingresos propios y, por ende, una limitada capacidad para hacer frente a sus obligaciones legales en materia de los servicios públicos. Si no se enfrenta este problema, las consecuencias naturales de un crecimiento urbano o rural acelerado, desordenado e irregular en los municipios provocará un aumento en la brecha entre el padrón catastral y el cobro real de este impuesto.

1.6. Objetivos de la política

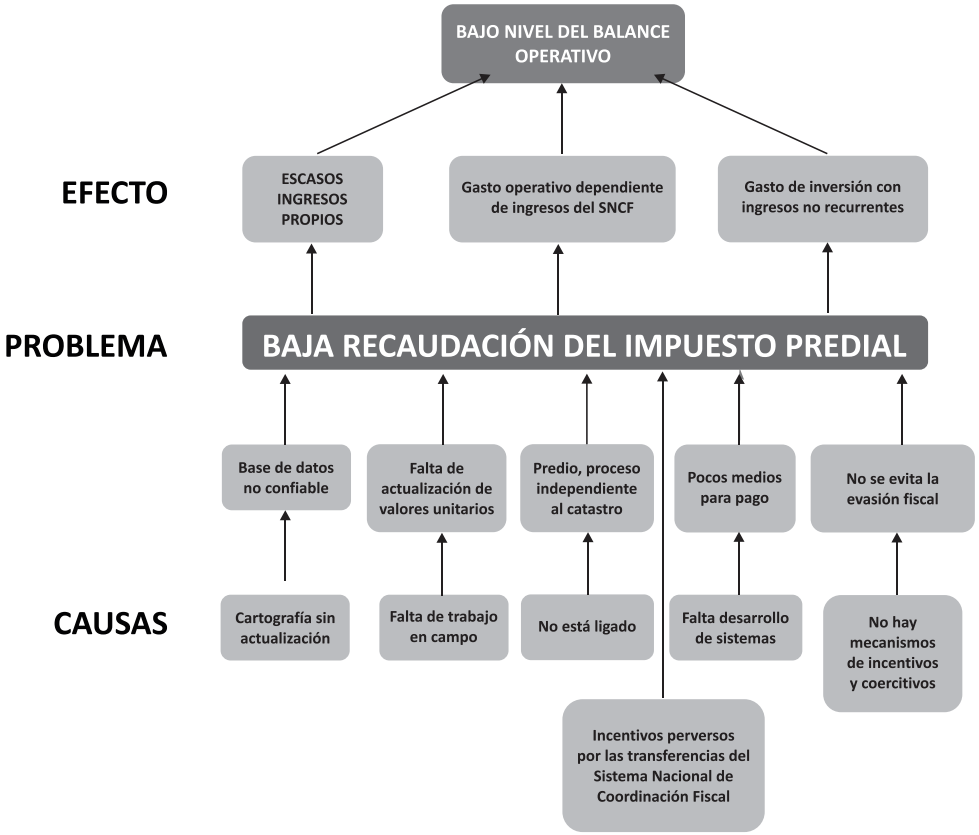
Para alcanzar plenamente los propósitos de una mayor recaudación de los ingresos de los municipios del Estado de México, está comprobado que entre mayor nivel de desarrollo catastral tenga un municipio, mayor incremento en la recaudación del impuesto predial tendrá, si el objetivo es mejorar la recaudación de ingresos propios, en especial el impuesto predial, entonces es prioritario modernizar el Catastro de los municipios.

Por ello, la política que propone el Comité de Financiamiento para el Desarrollo tiene como objetivo propiciar una mayor recaudación del impuesto por predial, para ir fortaleciendo las finanzas municipales e ir dependiendo menos de las participaciones federales y estatales, a través de la actualización del padrón catastral de los municipios, la actualización de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, la vinculación y unificación de los padrones catastrales con los padrones de los contribuyentes del impuesto predial, la profesionalización y capacitación de los servidores públicos, así como facilitar el pago a través de bancos o centros comerciales, todo ello para incrementar el indicador de desarrollo catastral (mayor modernización catastral).

2. OPCIONES DE SOLUCIÓN

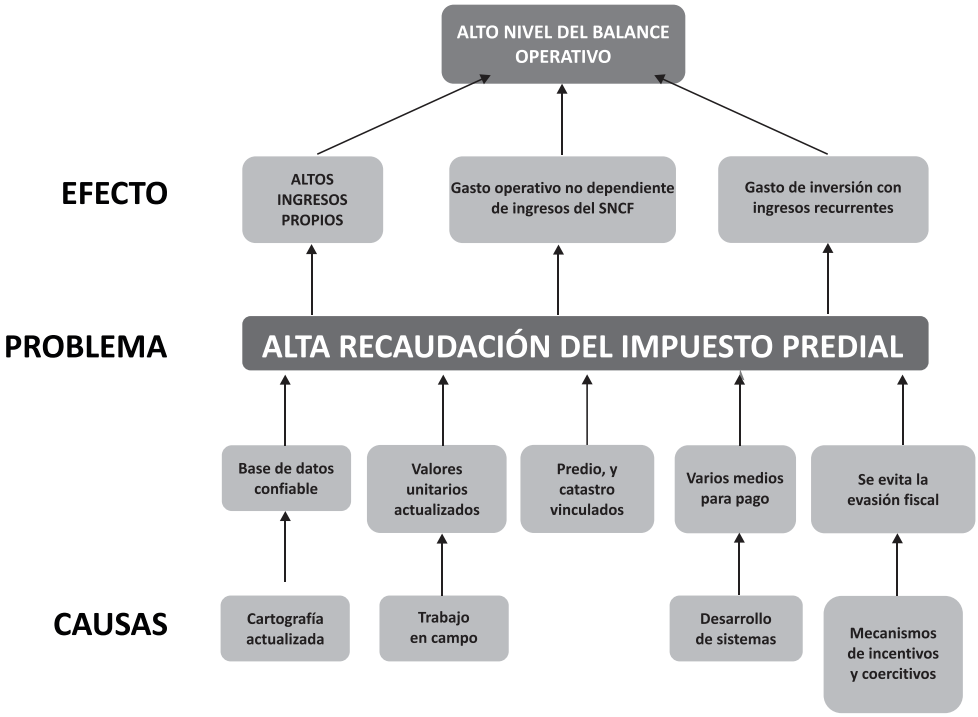
Mediante el uso de la Metodología de Marco Lógico se realiza un análisis desglosado de los componentes del problema, que permitan valorar sus causas, efectos, ventajas, desventajas, costo-beneficio y alternativas de solución, como se describe en los árboles siguientes:

Figura 1
Árbol de problemas de la baja recaudación del impuesto predial



Fuente: Otero, Raúl (2011), *Política Fiscal Municipal con Federalismo Cooperativo Hacendario*. [Figura].

Figura 2
Árbol de objetivos de la alta recaudación del impuesto predial



Fuente: Otero, Raúl (2011), *Política Fiscal Municipal con Federalismo Cooperativo Hacendario*. [Figura].

Se ha analizado desde distintas aristas y se llegó a la conclusión de que existen distintos caminos complementarios para contribuir a la meta planteada, entre ellos podemos mencionar a:

2.1. Aplicación del Programa de Modernización Catastral

Los diversos esfuerzos por implementar el Programa de Modernización Catastral a los municipios, a la fecha han participado únicamente 49 de ellos, con lo que se tiene 7 mil 550.78 kilómetros actualizados, esto representa el 33% del territorio estatal y una participación del 39% de los municipios, por lo que se ha avanzado en el tema, pero aún existe un rezago importante en actualizar el catastro municipal y por agregación el estatal.

Este programa tiene como objetivo fortalecer los ingresos propios municipales a través de incrementar la recaudación del impuesto predial, mediante la actualización del padrón de contribuyentes y el mejoramiento de la eficiencia administrativa.

2.1.1. Ventajas:

- Financiamiento para la ejecución del Proyecto.
- Asistencia Técnica para el proceso de contratación de servicios, así como durante la ejecución del proyecto.
- Reembolso al municipio del 40% del costo total de inversión en la ejecución del proyecto o 10 millones de pesos, como máximo (El rembolso se realiza a la conclusión y emisión de dictamen técnico favorable del Proyecto con BANOBRAS).
- Abatimiento del rezago del padrón catastral real.
- Reducción de la dependencia financiera sobre las participaciones federales y estatales.

2.1.2. Desventajas:

- Desactualización y rezago del padrón catastral que repercute en la ineficacia del cobro de los ingresos por predial.
- Desorden territorial municipal.
- Mantener la dependencia financiera federal y estatal.
- Baja recaudación del impuesto predial y de los ingresos propios.

2.1.3. Costos:

- Se estima que existe un déficit del cobro del impuesto predial de 1.8 mil millones de pesos y un rezago en la actualización del inventario catastral de1.2 millones de inmuebles.

2.1.4. Beneficios:

- Actualización del Padrón Catastral y Base Cartográfica, a través de vuelo, cartografía digital e investigación de campo.
- Remodelación y Equipamiento del Área de Catastro.
- Incremento promedio del 30% en recaudación predial.

2.2. Fortalecer los programas de capacitación, profesionalización con miras a la certificación de los servidores públicos municipales en las áreas de catastro y tesorería.

Es necesario ampliar los programas de profesionalización, actualización y formación de servidores públicos municipales en las áreas financieras de los Ayuntamientos, buscando lograr implementar normas de certificación para el óptimo desempeño de dichas funciones.

2.2.1. Ventajas:

- Mejorar las habilidades y conocimientos técnicos de los servidores públicos para un óptimo desempeño de sus actividades laborales.
- Servidores públicos con mejor actitud y calidad en su desempeño.

2.2.2. Desventajas:

- Rezago en el trabajo asignado.
- Indiferencia para la ejecución de sus actividades diarias.
- Incapacidad para desarrollar proyectos complejos.
- Incompetencia para desarrollar las funciones asignadas.
- Menor aceptación e implicación con las decisiones.

2.2.3. Costos:

- La insuficiente capacitación o profesionalización de servidores públicos contribuye en gran medida a la ineficacia e ineficiencia de la administración pública en detrimento de la sociedad.
- Personal insuficientemente preparado o capacitado no es capaz de tomar las mejores decisiones y ofrecer servicios públicos de calidad.
- Bajos conocimientos técnicos del personal en tecnologías de la información y comunicación que les impide hacer mejor sus actividades laborales.

Instituciones para capacitar:

- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM).
- Instituto de Profesionalización del Estado de México, A.C. (IAPEM).
- Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- La Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM).
- La Universidad Autónoma del Estado de México, (UAEMéx).

2.2.4. Beneficios:

- Trabajo administrativo eficiente.
- Eficacia en el desempeño laboral de los servidores públicos.
- Atención al público con calidad y calidez.

2.3. Promover e implementar el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en los municipios como una herramienta para mejorar los procesos municipales involucrados en la captación de ingresos.

La resistencia al cambio al uso de tecnologías por parte de servidores públicos municipales por temor a lo desconocido, y la insuficiente capacitación, son variadas, entre ellas quizá las más importantes de destacar guardan relación con el compromiso de los directivos de la administración para capacitar a su talento humano.

2.3.1. Ventajas:

- Mejorar la calidad y el acceso a los servicios.
- Reducir costos administrativos.
- Efectuar reingeniería de procesos.
- Mejorar la infraestructura de tecnologías de información y comunicación.
- Rediseñar los procesos en la prestación de servicios de calidad.
- Transparencia y rendición de cuentas.

2.3.2. Desventajas:

- Existencia de una mayoría de ciudadanos analfabetas tecnológicos.
- Desconfianza ante la prestación de servicios por procedimientos telemáticos o a distancia.
- Falta de coordinación y comunicación entre los diferentes organismos gubernamentales.
- Uso por debajo del potencial real de la tecnología.

2.3.3. Costos:

- Procesos de simplificación y modernización de la administración pública municipal ineficientes, que impiden la agilización de los servicios y trámites solicitados por la ciudadanía.
- Insuficiente capacitación a los servidores públicos de todos los niveles en el manejo y aprovechamiento óptimo en las tecnologías de la información, acorde a las funciones que desempeñan.

- Nulos procesos de seguridad informática para la protección de bases de datos con información confidencial (padrones catastrales, padrones de contribuyentes).

2.3.4. Beneficios:

- Reducción de costos de operación por parte de las dependencias de la administración pública.
- Transparencia en la gestión pública y auditabilidad de la gestión pública.
- Acceso y flujo de información continuo entre ciudadanos y la administración.
- Acercamiento de la administración pública con el ciudadano, con base a la tecnología al servicio de la gente.

2.4. Diseñar una campaña de comunicación para informar a la población sobre la importancia de los impuestos y su contribución para el mejoramiento de la infraestructura social municipal.

2.4.1. Ventajas:

- Campañas con *slogans* que permanezcan en la mente de las personas.
- Propiciar una la cultura de pago en las personas.
- Promocionales en televisión y radio, a efecto de que la gente asocie los servicios con sus propios intereses.

2.4.2. Desventajas:

- Poca gente responde de forma inmediata a una campaña publicitaria, se necesitan meses y años para posicionar.
- La gente no responde bien a la publicidad.

2.4.3. Costos:

- Mantener los mismos niveles de recaudación de los ingresos propios municipales.
- Limitar las acciones de gobierno para atender las demandas de la ciudadanía.

2.4.4. Beneficios:

- Concientizar a la gente del pago de impuestos.
- Aumentar los niveles de recaudación de los ingresos propios en los municipios.

2.5. Fortalecimiento de coordinación, comunicación y vinculación de las áreas municipales.

2.5.1. Ventajas

- Se contribuye a mejorar las habilidades de los servidores públicos.
- Planeación de actividades de manera ordenada.
- Trabajo en equipo realizando sinergias.
- La comunicación propicia la coordinación de actividades entre los individuos y posibilita el alcance de metas.
- Gestión de calidad de los servicios para la resolución de los problemas frecuentes.

2.5.2. Desventajas:

- Los trabajos se realizan fuera de tiempo, sin estructura y de baja calidad.

2.5.3. Costos:

- Incumplimiento u omisión de las obligaciones legales enmarcadas en el Artículo 115 Constitucional.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Artículo 69.

2.5.4. Beneficios:

- Agilizar los trabajos de manera eficiente y eficaz.

3. SELECCIÓN DE UNA OPCIÓN

La recaudación de los ingresos propios de los municipios en el Estado de México muestran rezagos importantes, sobre todo del impuesto a la propiedad; principalmente obedecen al abandono administrativo que sufren las áreas de catastro. Hay experiencias en otros países que muestran la importancia del Catastro para la recaudación de este impuesto.

3.1. Justificación

Las áreas de Catastro son de gran apoyo para los gobiernos municipales, debido a que su función es conocer las características cualitativas y cuantitativas de los inmuebles ubicados en sus territorios, y con base en la información que poseen generan datos de tipo socioeconómico, geográfico, urbano y fiscal, entre otros, siendo el fiscal de particular importancia para los Ayuntamientos, pues facilita la determinación de los elementos tributarios, sobre todo de la base gravable que incide en la propiedad raíz.

A pesar de que el impuesto predial tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o carecen de capacidad técnica suficiente (Merino, 2001).

En este sentido, diversas dependencias federales han realizado grandes esfuerzos para modernizar los catastros municipales; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), a partir de 2009 crea el Programa de Modernización Catastral, tendiente a la modernización de los catastros municipales, otorgando financiamiento del 40% del proyecto a fondo perdido; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a partir de 2011 da continuidad al Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros, con un esquema financiero de subsidio, 60% Federal y 40% Estatal.

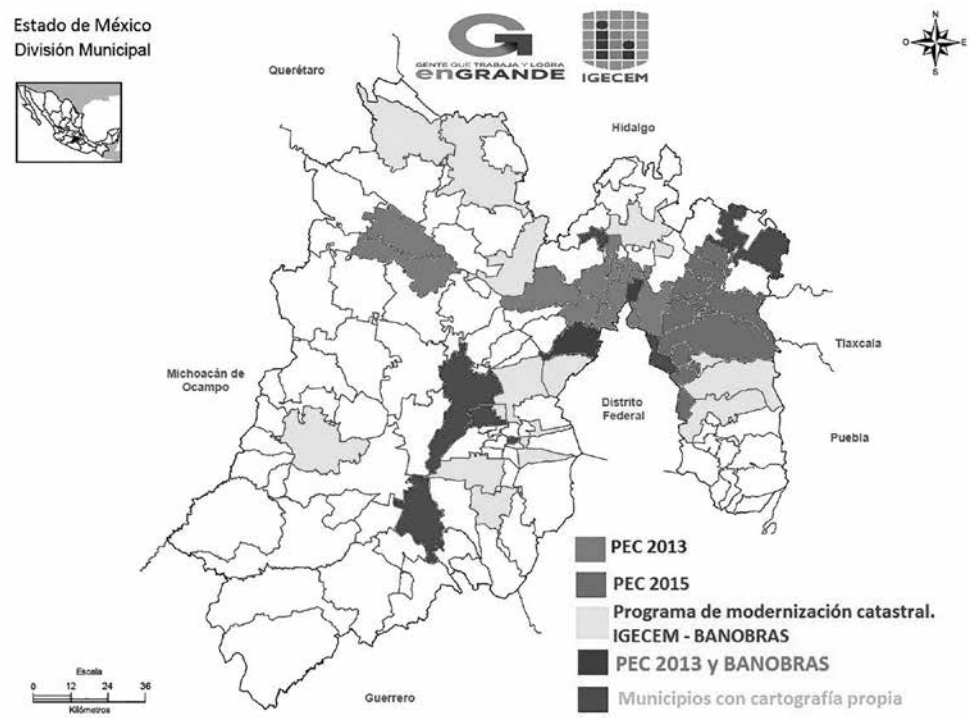
Los ejercicios institucionales por estandarizar las actividades catastrales en el país no han logrado que los objetivos de los programas y recursos erogados por los diferentes niveles de gobierno e instituciones financieras en materia de modernización catastral se encuentren articulados, motivo por el cual no se han logrado fortalecer las haciendas locales por medio de la recaudación del impuesto predial dentro del marco de seguridad jurídica de la propiedad. Esto debería generar información para el ordenamiento territorial y la generación de políticas públicas de desarrollo urbano y vivienda.

Los programas de actualización catastral que se han llevado a cabo en el Estado de México son los siguientes:

- Proyecto Ejecutivo de Modernización Catastral para el año 2013 (PEC 2013), SEDATU.
- Proyecto Ejecutivo de Modernización Catastral para el año 2015 (PEC 2015), SEDATU.
- Programa de Modernización Catastral, BANOBRAS.
- Proyecto de Cartografía Propia Municipal.

Total de superficie (PEC 2013 Y 2015, BANOBRAS y Cartografía propia) (Km^2)	**7,550.78**
Superficie a comparar (Km^2)	22,487.85
Total de municipios:	49
Porcentaje final de cartografía (%)	33%
Porcentaje final de municipios (%)	39%

Mapa 2
Proyectos Catastrales del Estado de México



Fuente: IGECEM con información de la Dirección de Catastro. PEC 2013-2015.

Como se observa en el Mapa 2, el 39% de los municipios han hecho esfuerzos por mantener su padrón catastral, incluso Lerma, Chalco y Naucalpan de Juárez han aprovechado en invertir en su catastro con 2 proyectos de actualización que han arrojado importantes resultados; sobre todo han reportado una variación significativa en la recaudación del impuesto predial sobre los municipios que no han aplicado algún proyecto o programa mencionados. En consecuencia, la base gravable de estos municipios se encuentra desactualizada por falta inversión en los procesos de administración territorial coordinados.

3.2. Viabilidad económica

La viabilidad financiera de esta propuesta se da por la diferencia existente entre la ineficiencia recaudatoria del impuesto predial, estimada en 1, 900 millones de pesos adicionales a las tesorerías municipales.

3.3. Viabilidad política

Derivado de obtener ingresos adicionales por 1, 900 millones de pesos, se espera que tanto las autoridades municipales como estatales otorguen servicios públicos de calidad, así como fortalecer y ampliar la infraestructura actual.

Motivo por el cual, las inconformidades de la ciudadanía disminuirían, haciendo posible una mejor gobernabilidad en los municipios, y en consecuencia, quitarle presión al Ejecutivo del Estado para atender los asuntos de su competencia.

3.4. Viabilidad social

Ante una dinámica acelerada de población derivando en consumo de suelo urbanizable para casa habitación, al tener un padrón catastral actualizado permitirá dar seguridad jurídica a los posesionarios de los predios.

4. PROPUESTA DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL

La propuesta de política que propone el Comité de Financiamiento para el Desarrollo tiene como objetivo propiciar una mayor recaudación del ingreso por predial, e ir dependiendo menos de las participaciones federales y estatales.

Si bien los esfuerzos realizados en cada uno de los municipios de la entidad son importantes y valiosos para mejorar tanto su recaudación de predial como por tener un catastro organizado, estos esfuerzos aún están lejos de alcanzar resultados satisfactorios, por ello, la propuesta construida tiene que ver con los siguientes puntos:

- Continuar con los programas de modernización catastral en el Estado de México, coordinados conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), El Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) y los municipios.
- Revisión y actualización de los valores unitarios de las áreas homogéneas.
- Realizar un vuelo fotogramétrico para todo el territorio estatal con su restitución fotogramétrica para obtener cartografía catastral a nivel de predio y construcciones.
- Vincular los sistemas de información catastral con los sistemas de contribuyentes del pago del impuesto predial.

4.1. Actores

Los involucrados para apoyar la propuesta de política pública son:

- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral de Estado de México (IGECEM).
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)
- 125 municipios del Estado de México.

4.2. Instrumentos

- Actualizar el padrón catastral.
- Actualizar las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones.
- Modernizar y equipar a las oficinas catastrales municipales.
- Profesionalizar y certificar a los servidores públicos municipales de las áreas de catastro municipal.
- Gestionar y promover ante las instancias federales correspondientes el desarrollo y financiamiento de los programas de modernización catastral en el Estado de México y sus municipios.
- Sistematizar la función catastral en el Estado de México y municipios mediante el uso de tecnologías de la información y telecomunicaciones.

4.3. Método de implantación

- Coordinación entre instancias federales, estatales y municipales para la modernización del catastro.
- Coordinación entre instancias estatales y municipales para realizar el vuelo fotogramétrico y la actualización del padrón catastral y su cartografía.
- Coordinación entre instancias estatales y municipales para utilizar la infraestructura tecnológica y bancaria para el cobro del impuesto predial.

4.4. Método de evaluación

Para dar seguimiento de la mejoría en la eficiencia recaudatoria del impuesto predial, a efecto de alejarnos de la dependencia financiera de las participaciones federales y estatales, se establecen indicadores anuales que permiten medir la variación sea positiva o negativa de la política pública propuesta.

El creciente interés para lograr acciones, proyectos y estrategias orientadas por resultados, coloca a la evaluación como el medio para valorar la eficacia, efectividad y eficiencia de los recursos públicos involucrados.

Los resultados obtenidos de la propuesta de la política pública estarían sustentados en medir los avances registrados y con ellos generar recomendaciones integrales de mejora, en particular, se contribuirá en el rediseño y mejora de la estrategia dirigida a los municipios con menores ingresos por predial para reducir la brecha y desigualdad en materia de captación de recursos.

Para llevar a cabo la evaluación se generará los siguientes indicadores e índices:

- Indicador de Eficiencia Recaudatoria de Predial para los 125 municipios, este indicador permite conocer la diferencia que existe en la recaudación por predial de las cuentas cobradas sobre las registradas del padrón catastral.
- Índice de Desarrollo Catastral para los 125 municipios de la entidad, sirve para evaluar el sistema de recaudación predial de los 125 municipios, desde la modernización de catastro vinculado al cobro del impuesto predial.
- Indicador sobre la Capacidad Tributaria de Predial que tiene cada municipio, permite conocer la eficiencia con la que los gobiernos municipales cobran las cuentas registradas en su padrón catastral y su relación con el Producto Interno Bruto municipal.

Bibliografía

ALDUNATE, Eduardo y Córdoba Julio (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

AGUILAR, Genaro (2003). *Nueva reforma fiscal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública.

CABRERO, Enrique (2008). La trampa del Federalismo Fiscal. *Nexos*, p.p. 33-39. Noviembre.

CABRERO, Enrique (2006). Acción Pública y Desarrollo Local. México: Fondo de Cultura Económica.

CABRERO, Enrique (1996). La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. México: CIDE - Porrúa.

CANAVIRE-BACARREZA, Gustavo y Zúñiga, Nicolás (2015). Transferencias e impuesto predial en México en Revista *Economía*, UNAM, vol. 12, no. 35, México, mayo-agosto. pp. 69-99.

CHÁVEZ, Jorge y Hernández, Fausto (1996). Hacia el federalismo fiscal en México. Gestión y Política Pública, vol. V, núm. 2., p.p. 475-485.

GEM (2015). Prontuario de la Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas / Procuraduría Fiscal, Comité Editorial del Estado de México, p.p. 232-464. Estado de México. [en línea] [13 de mayo de 2016], http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/ pdf/cod/vig/codvig007.pdf.

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

HUERTA, Juan (2004). *Finanzas Públicas en México*, Porrúa.

IAPEM (2015), Políticas de Gobierno para el Estado de México. Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V. México, D.F.

INEGI (2015). Encuesta Intercensal, [en línea] [03 de junio de 2016], http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especi ales/ei2015/

LARIS, Jorge; Merino, José y López, Jorge (1972). Sobre el impuesto predial, trabajos presentados en el V Seminario Técnico del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, GEM.

MARTÍNEZ, Marcelo (2015). Eficacia de la hacienda pública municipal en el Estado de México en *Desarrollo Municipal. Una visión contemporánea*, coordinadores Aguilar, Alejandro *et al*. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, Estado de México.

MERINO, Gustavo (2001). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. [en línea] [27 de agosto de 2009], de INDETEC: www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Doc06.pdf

MUSGRAVE, R (1969). *Teoría de la hacienda pública*. Editorial Aguilar, España. OCDE, (2015). Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2015, 2 rue André-Pascal, 75116 Paris, France. OCDE Publishing.

OTERO, Raúl (2011). Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario. El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial. Segundo lugar del Premio Nacional de las Finanzas Públicas correspondiente a 2010, del el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

PÉREZ, Ángel (2011). Programa de Modernización Catastral del Estado de Jalisco. *Hacienda Municipal*, INDETEC, p.p. 101-105.

QUINTANA, Carlos (2008). Derecho municipal. 9ª ed. México, Porrúa, 413 pp. SANTANA, Salvador (2006). El impuesto predial y el catastro en México. En INDETEC, *Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro*. México: INDETEC.

STIGLITZ, Joseph (2000). *La economía del sector público*. Trans. Vol. I. Barcelona: Antoni Bosch.

TAPIA, José (2006). *La evasión Fiscal*. 2ª edición, Porrúa, México.

Propuesta para el fortalecimiento del desarrollo municipal mediante la promoción de la intermunicipalidad

Comité Gobierno Municipalista

Presidente
Ing. Roberto Galván Peña

Vocales
L.A.E. Gerardo Hernández Tapia
Dr. Eduardo López Sosa
Mtro. Francisco Moyado Estrada
Mtro. Ramón Cuevas Martínez
Dr. Alejandro Vargas Castro
Lic. Pedro David Rodríguez Villegas
C.P. Joaquín Iracheta Cenecorta
Mtra. Reyna Ávila Vázquez
Mtro. Marcelo Martínez Martínez
Mtro. Miguel Ramiro González

Introducción

La fortaleza del Estado, en un sentido amplio, depende de la fortaleza del municipio, siendo este el orden de gobierno más cercano a la población y el encargado de dotar de los servicios públicos necesarios a la ciudadanía, con el fin de mejorar su calidad de vida, de acuerdo con el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:"SEGÚN LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIO-ECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO SU CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA".

Actualmente México cuenta con 2,446[1] municipios con capacidades institucionales y financieras diferentes, pero con un denominador común entre ellos: la insuficiencia de recursos y una limitada competencia institucional, lo cual pone de manifiesto la necesidad de generar mayor cantidad de ingresos a través de la recaudación, así como de la gestión de fondos de origen estatal, federal e internacional.

De acuerdo a los datos de una serie numérica, que va del ejercicio de 1998 al ejercicio 2015, según cifras del Sistema de Información Estadística Hacendaria desarrollado por el Instituto Hacendario del Estado de México, se tiene un promedio histórico estatal, el cual arroja que los recursos transferidos, siendo estos las participaciones, aportaciones y otros recursos de carácter estatal, representan el 71% de los ingresos totales del municipio, lo cual refleja una alta dependencia del municipio hacia los recursos antes mencionados.

Adicionalmente, el documento *Evolución reciente de la Economía, junio 2016* emitido por la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación de la Secretaría

[1] http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2:uncategorised

de Finanzas del Gobierno del Estado de México, señala en términos absolutos que el Estado de México es una de las entidades más favorecidas en el esquema de distribución del gasto federalizado, representando el 11.6% del total nacional; sin embargo, su población representa el 14.4% del total nacional.

De acuerdo con información del Consejo Estatal de Población (COESPO), con base en el Conteo Intercensal 2015 del INEGI,[2] de la "población de 5 años y más, 499 mil 716 son inmigrantes, siendo el Estado de México la entidad con mayor población receptora, y 401 mil 383 son emigrantes, ocupando el Estado de México el segundo lugar a nivel nacional en expulsar población; generando un saldo migratorio de 98 mil 333 personas", implicando que los territorios municipales, en términos generales, reciben mayor población de la que expulsan, con sus efectos colaterales en la dotación de servicios públicos, creación de empleos, vivienda y por ende en el presupuesto municipal.

Actualmente y ante este panorama, los gobiernos locales enfrentan importantes desafíos, debido a que ostentan grandes responsabilidades y atribuciones en condiciones económicas adversas, no solamente en el país, sino en el mundo. Esto implica la búsqueda de alternativas y estrategias que posibiliten la mejor prestación de servicios con la menor inversión de recursos.

Las demandas ciudadanas no identifican límites administrativos, territoriales o políticos del gobierno, por lo que es necesaria una gestión basada en la cooperación intergubernamental. Este ha sido uno de los esquemas utilizados con gran éxito en países como Francia, España y Brasil,[3] ya que han accedido a estructuras de asociaciones de municipios, creando organismos paramunicipales, los cuales les han permitido eficientar de manera sustancial la prestación de los servicios públicos y la optimización en el ejercicio de los recursos.

La asociación de municipios o intermunicipalidad implica el acuerdo formal por parte de dos o más municipios, los cuales tienen en común fronteras territoriales, problemas a solucionar, y / o condiciones que mejorar; también contempla diferentes órdenes de gobierno e incluso actores del sector privado.

Nuestra Carta Magna,[4] en su artículo 115, prevé la asociación de los municipios mexicanos y a la letra señala:

[2] www.coespo.gob.mx/migracion

[3] Santín del Río, Leticia. Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 2013.

[4] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

> LOS MUNICIPIOS, PREVIO ACUERDO ENTRE SUS AYUNTAMIENTOS, PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE PARA LA MÁS EFICAZ PRESTACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS O EL MEJOR EJERCICIO DE LAS FUNCIONES QUE LES CORRESPONDAN. EN ESTE CASO Y TRATANDOSE DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE DOS O MÁS ESTADOS, DEBERAN CONTAR CON LA APROBACION DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS RESPECTIVAS. ASÍ MISMO CUANDO A JUICIO DEL AYUNTAMIENTO RESPECTIVO SEA NECESARIO, PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE, DE MANERA DIRECTA O A TRAVÉS DEL ORGANISMO CORRESPONDIENTE, SE HAGA CARGO EN FORMA TEMPORAL DE ALGUNOS DE ELLOS, O BIEN SE PRESTEN O EJERZAN COORDINADAMENTE POR EL ESTADO Y EL PROPIO MUNICIPIO.

En el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017[5] manifiesta, en el Eje Transversal, Hacia una Gestión Gubernamental Distintiva, Impulso Municipal: Gobierno Municipalista:

> LA UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MUNICIPIOS HACE QUE ÉSTOS COMPARTAN ALGUNOS PROBLEMAS, LO CUAL PROPICIA Y HACE NECESARIO PRESENTAR SOLUCIONES COORDINADAS. ESTO ES DE ESPECIAL RELEVANCIA EN TÉRMINOS DE FINANCIAMIENTO, PUES EXISTEN ACCIONES QUE REQUIEREN CUANTIOSAS INVERSIONES QUE PUEDEN REALIZARSE DE MANERA CONJUNTA ENTRE DOS O MÁS MUNICIPIOS, GENERANDO ECONOMÍAS MUY FAVORABLES. PARA APOYAR DICHA COORDINACIÓN, EL GOBIERNO ESTATAL SERÁ UN EJE ARTICULADOR ENTRE GOBIERNOS Y ORGANISMOS MUNICIPALES.

Estas prerrogativas otorgan a los gobiernos locales las bases jurídicas necesarias para poder implementar como política pública la asociación de municipios, como una forma de mejorar la prestación de los servicios públicos, optimizar recursos y generar un desarrollo regional sustentable.

Sin embargo, para consolidar los mecanismos de unión voluntaria, es necesario desarrollar una serie de acciones institucionales y legislativas, que van desde la creación, adición y reforma de las bases normativas que correspondan, hasta la promoción de la información relativa al asociacionismo entre los municipios, en coordinación con el Estado.

A efecto de contar con información suficiente y actual que evidencie la necesidad de los gobiernos locales para establecer vínculos asociativos a través de acuerdos, convenios e incluso la creación de organismos públicos descentralizados intermunicipales, se diseñó

[5] Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

al interior del Comité Consultivo Municipalista un instrumento de consulta para la identificación de la problemática y necesidades comunes que presentan los municipios del Estado de México en materia de servicios públicos, cuyos resultados se muestran en este documento, como un primer esfuerzo en el diseño de la política pública.

LA INTERMUNICIPALIDAD COMO RESPUESTA A LA PROBLEMÁTICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos municipales, como entes públicos, tienen la responsabilidad de generar las condiciones necesarias para insertar al país en procesos de desarrollo, los cuales impulsen la competitividad e integración del proyecto país en sinergias de crecimiento con proyección internacional.

De acuerdo con el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el municipio atiende las demandas directas de la sociedad y también aquellas demandas que significan alguna problemática en la comunidad, a través de la prestación de servicios públicos, a saber:

> FRACCIÓN III. LOS MUNICIPIOS TENDRAN A SU CARGO LAS FUNCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS SIGUIENTES: (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999): A) AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE SUS AGUAS RESIDUALES (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999); B) ALUMBRADO PÚBLICO (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 3 DE FEBRERO DE 1983); C) LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999) D) MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE FEBRERO DE 1983) E) PANTEONES. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE FEBRERO DE 1983)F) RASTRO. (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE FEBRERO DE 1983) G) CALLES, PARQUES Y JARDÍNES Y SU EQUIPAMIENTO; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999) H) SEGURIDAD PÚBLICA, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 21 DE ESTA CONSTITUCIÓN, POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL Y TRANSITO; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999) I) LOS DEMAS QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETERMINEN SEGÚN LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIO-ECONOMICAS DE LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO

SU CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL *DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE FEBRERO DE 1983).*

A partir de este preámbulo normativo, el Estado edifica el bien común, el cual se logra en principio a través de la efectiva e ininterrumpida prestación de los servicios públicos, concebidos como las actividades asumidas por entidades u órganos públicos para dar satisfacción en forma regular a las necesidades de la ciudadanía.

Con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de las atribuciones señaladas, se identifica como estrategia la implementación de la intermunicipalidad, en pro de la creación y consolidación de valor público, en una labor coordinada con otros entes gubernamentales con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.

Se entiende como intermunicipalidad o asociación de municipios:

- "El asociativismo municipal es considerado como un instrumento de fortalecimiento municipal, una herramienta que posibilita una gestión municipal más adecuada, más eficiente, con mayor cobertura y que permite otorgar una mayor satisfacción a los problemas, reconociendo que estas problemáticas son comunes[6]".
- El asociacionismo intermunicipal, es un mecanismo de unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, mediante un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y objetivos específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados[7]".
- "La intermunicipalidad es la figura administrativa en la que se vinculan gobiernos locales para la solución y atención de problemas o necesidades comunes, en la que pueden participar diferentes órdenes de gobierno, así como el sector privado, a través de un acuerdo formal[8]".

[6] Fernández, A. José Joaquín, Trocelo, Gloria. (2011). Intermunicipalidad y Desarrollo Local, hacia una Teoría común Iberoamericana de la Intermunicipalidad. Granada, España: UIM-CIGOB.

[7] Santín del R., Leticia. (2013). Las Intermunicipalidades y los Retos Estratégicos para el Desarrollo Sustentable de los Municipios. Agosto 2, 2016, de Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM Sitio web: www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Rc_et_Ratio_7/1_Leticia_Santin_Del_Rio.PDF

[8] Conceptualización propia. Abril, 2016. Instituto Hacendario del Estado de México.

FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS DE LA INTERMUNICIPALIDAD

FORTALEZAS:

- Voluntad de los municipios para colaborar de forma conjunta por proyectos que atiendan a problemáticas e intereses comunes.
- A través de este mecanismo se generan impulsores del desarrollo de los municipios, por ende, se da un crecimiento económico.
- Posibilita a los gobiernos municipales para generar una planeación de mediano y largo plazo.
- Permite optimizar recursos humanos y económicos.
- Promueve el acceso a economías de escala.
- Los asociados pueden ser municipios con diferentes vocaciones, lo que genera un mayor potencial.

OPORTUNIDADES:

- En alineación al Plan de Desarrollo del Estado de México, en la Línea de Acción de una Gestión Gubernamental Distintiva, contempla como objetivo el "fomentar mecanismos de cooperación intermunicipal para el desarrollo de infraestructura de agua potable, alcantarillado y de saneamiento, así como, coadyuvar y ser enlace entre los municipios para lograr un mejor manejo de los residuos sólidos, incluyendo su tratamiento y reciclaje". De igual manera, refiere el:

  > promover un mecanismo de asociación y de coordinación intermunicipal por medio de sólidas figuras jurídicas; así como, promover la mejora del marco jurídico que permita la existencia de esquemas de asociación municipal, para financiar proyectos y propiciar el desarrollo regional; para regular lo relacionado con los órganos auxiliares municipales; además de fortalecer la cooperación de los municipios mexiquenses con las entidades colindantes.

- Constituye un medio para la resolución de problemas de regiones con altos índices de pobreza y marginación.
- Estimula el diseño e implementación de políticas públicas, las cuales contribuyen a la generación de proyectos que detonan el bienestar social, a través de la optimización en la prestación de servicios públicos en una región.
- Facilita la coordinación con varios actores de los diferentes órdenes del gobierno para la obtención de recursos y gestión de iniciativas que permiten contribuir al desarrollo de los municipios en sociedad.
- Acceso a recursos adicionales para proyectos de alto impacto.

AMENAZAS:

- Falta de esquemas jurídicos para la creación, operación, fiscalización y disolución de organismos públicos descentralizados intermunicipales.
- Constituye un medio para la resolución de problemas de regiones con altos índices de pobreza y marginación.
- Estimula el diseño e implementación de políticas públicas, estas contribuyen a la generación de proyectos que detonan el bienestar social, mediante la optimización en la prestación de servicios públicos en una región.
- Facilita la coordinación con distintos actores de los diferentes órdenes del gobierno para la obtención de recursos y gestión de iniciativas las cuales permiten contribuir al desarrollo de los municipios asociados.

DEBILIDADES:

- Escasez de recursos financieros, lo cual impacta de manera directa en la operación de la asociación intermunicipal, limitando el funcionamiento y la concreción de objetivos.
- Falta de un procedimiento adecuado de elección de la estructura administrativa.
- Desinterés y falta de compromiso por parte de los socios en el cumplimiento de objetivos preestablecidos.
- Ausencia de un esquema organizacional adecuado.
- Carencia de planeación y visión estratégica a mediano y largo plazo.
- Falta de capacidad técnica para la generación de proyectos de inversión.

El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) pone de manifiesto las áreas de oportunidad y beneficios que reporta la intermunicipalidad para los gobiernos locales, y amplía el panorama en su implementación.

Los municipios mexiquenses cuentan con las características administrativas, sociodemográficas y el marco jurídico necesario para construir esquemas de asociación municipal y asociaciones público-privadas. Sin embargo, es posible impulsar el diseño de instrumentos jurídico administrativos e iniciativas de ley para la creación de organismos públicos descentralizados intermunicipales, los cuales administren las actividades de las asociaciones de municipios, con el fin de transparentar su operación.

ELEMENTOS DE LA INTERMUNICIPALIDAD

- Identificación de problemas comunes.
- Determinación de objetivos.
- Coincidencia de voluntades que se formaliza en acuerdos oficiales (aprobación por parte de los ayuntamientos, generación de instrumentos jurídico-administrativos, gestión ante la Legislatura Local).
- Definición de estructura política, técnica y económica (esquemas de financiamiento, administración y operación).

RETOS DE LA INTERMUNICIPALIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO

- Generación de un diagnóstico de la problemática y necesidades comunes de los gobiernos locales.
- Actualización y adecuación del marco jurídico aplicable para su incorporación como política pública en los gobiernos locales.
- Promoción de la intermunicipalidad como estrategia de crecimiento y desarrollo local y regional.
- Generar sinergias entre la autoridad municipal y la población para la atención de las necesidades regionales, mediante esquemas de participación ciudadana.

ASPECTOS TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS

Se diseñó un instrumento para la identificación de la problemática y necesidades comunes de los gobiernos locales en materia de servicios públicos, que permita conocer cuáles son los servicios con mayor problemática para su prestación en el ámbito municipal. Se definió un conjunto de preguntas para cada uno de los servicios públicos de responsabilidad municipal, a saber: Agua potable y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines y su equipamiento. Asimismo, se incluyó un grupo de reactivos para identificar los avances en el tema de intermunicipalidad, y, particularmente, el conocimiento del tema entre las autoridades municipales, de igual manera, el interés por participar en actividades y proyectos relacionados con la institucionalización de la intermunicipalidad, como práctica permanente en el Estado de México.

El instrumento se integró por una batería de veintidós preguntas cerradas y de opción múltiple, que posibilitaron obtener la opinión de los servidores públicos municipales responsables de la prestación de los servicios, teniendo como objeto de estudio a los municipios del Estado de México.

Se contó con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal, de la Secretaría General de Gobierno, para la aplicación de la encuesta en los municipios mexiquenses, a través de la estructura de Coordinadores Regionales de Evaluación y Seguimiento, de esta forma se obtuvo la información referida, previa solicitud de colaboración por parte del Vocal Ejecutivo del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), en su carácter de Presidente del Comité Consultivo Gobierno Municipalista, a los Presidentes Municipales del Estado de México.

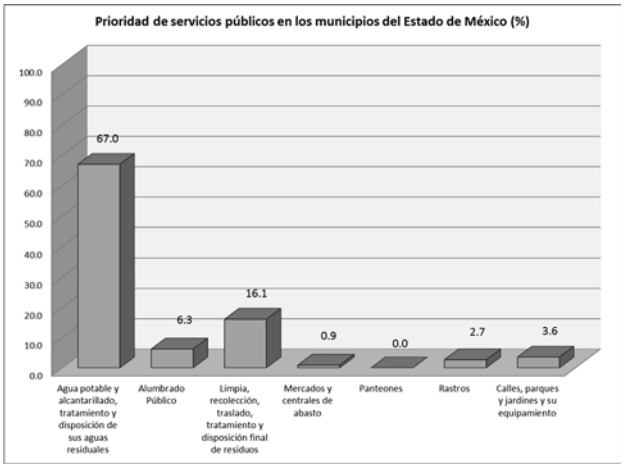
Este instrumento se aplicó a una población objetivo de 125 Ayuntamientos, logrando obtener información de 112, lo que significa que el universo del estudio corresponderá al 89.6% de los municipios de la entidad.

El procesamiento de la información para el posterior análisis e interpretación, se realizó con los datos que arrojaron la totalidad de los instrumentos aplicados, para ello se diseñó una hoja de cálculo tridimensional que permitió la visualización de los detalles de la encuesta. Posterior a ello, se procedió a su normalización bidimensional para la elaboración de tablas dinámicas que reflejan los resultados estatales.

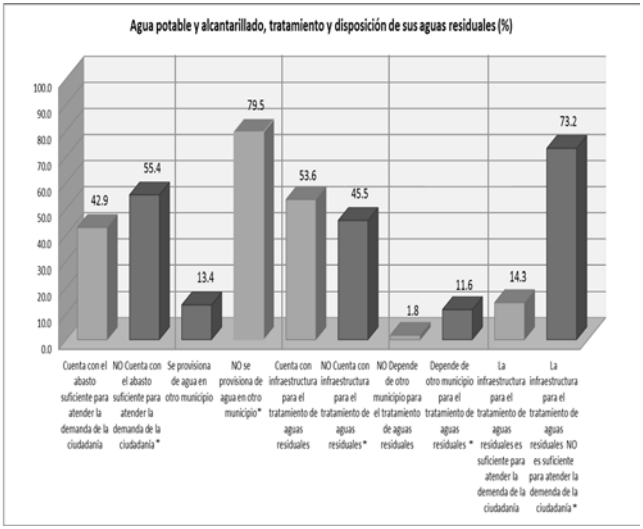
Para la consolidación de la información se tabularon los datos obtenidos en los nueve rubros integrantes del instrumento, se compararon los valores entre las categorías de cada rubro, los cuales se graficaron en columnas agrupadas en tercera dimensión para la óptima visualización de los resultados, mismos que debido a la omisión en la respuesta de algunas preguntas, se presenta una desviación estándar de 10.8.

RESULTADOS

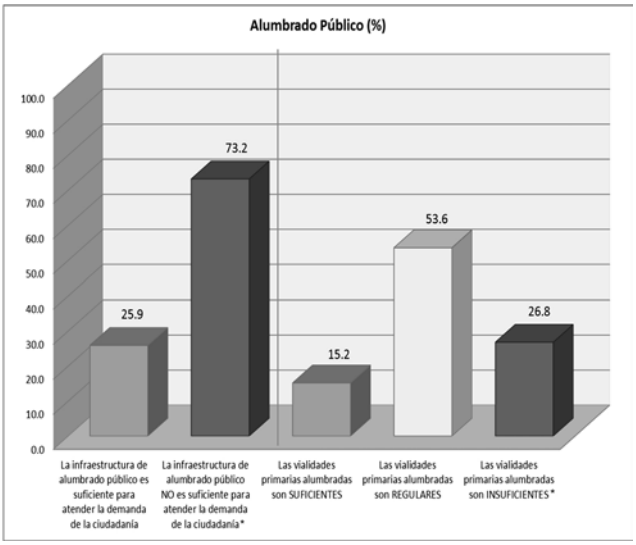
- De un universo de 112 municipios, el **67%** considera que el servicio público con mayor problemática para su prestación es el de **Agua potable y alcantarillado; tratamiento y disposición de aguas residuales.**
- En un segundo lugar, con un **16.1%**, se considera que el servicio de mayor problemática es el de **Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.**
- Y en tercera posición se ubica la problemática del servicio de **Alumbrado público con un 6.3 %.**



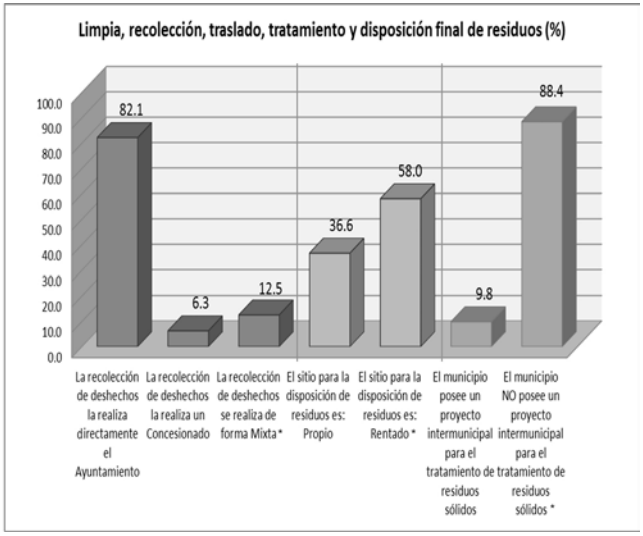
- El **55.4% NO cuenta con el abasto de agua** suficiente para atender la demanda de la ciudadanía.*
- **El 79.5% NO requiere provisionarse de agua** en otra demarcación territorial.*
- En general **la infraestructura** para el tratamiento de aguas residuales **NO es suficiente para atender la demanda de la ciudadanía (73.2 %),** dado que el 45.5 % No cuenta con infraestructura.*



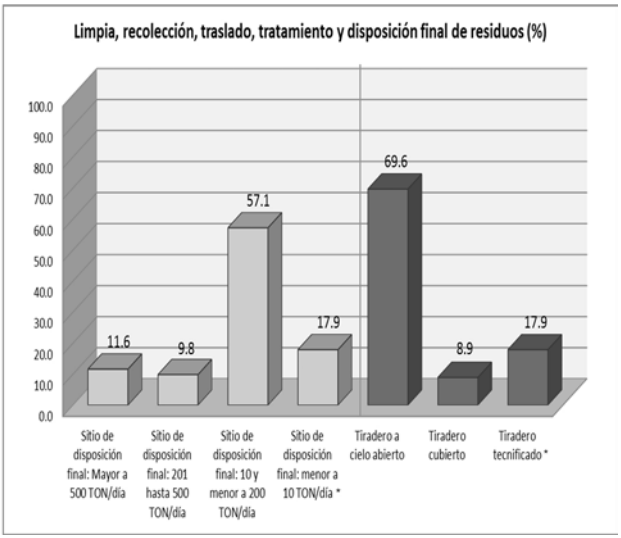
- El **73.2%** de la infraestructura de alumbrado público **NO es suficiente** para atender la demanda de la ciudadanía.*
- Respecto al alumbrado de las vialidades primarias en colindancia con otros municipios, el **53.6% las calificó como regulares o no suficientes**.*



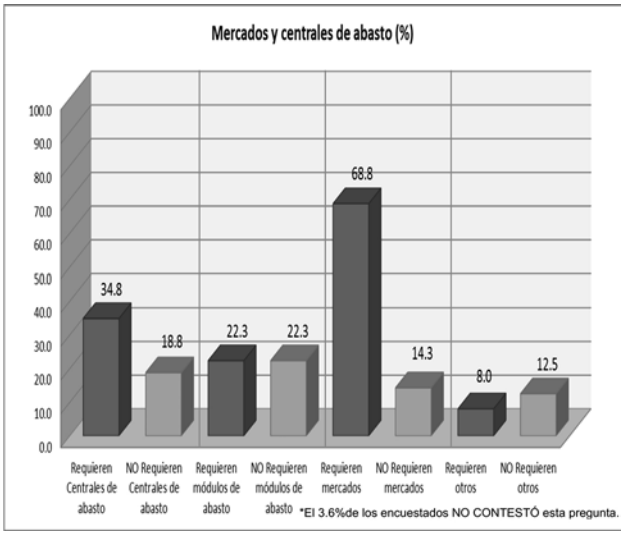
- El **82.1%** de la recolección de deshechos la realiza **directamente el Ayuntamiento**, el 6.3% es concesionada y el 12.5% se realiza de manera mixta.*
- Tan sólo el **36.6%** de los sitios para la disposición final de residuos son **propios de los ayuntamientos y el 58.0% son rentados.** *
- El **88.4% de los municipios encuestados no poseen un proyecto intermunicipal** para el tratamiento de residuos sólidos.*



- **El 57.1%** de los sitios de disposición final reciben entre **10 y 200 toneladas por día.***
- **El 69.9%** de los sitios de disposición final son **tiraderos a cielo abierto.**
- Únicamente un **17.9%** cuentan con **tiraderos tecnificados.***

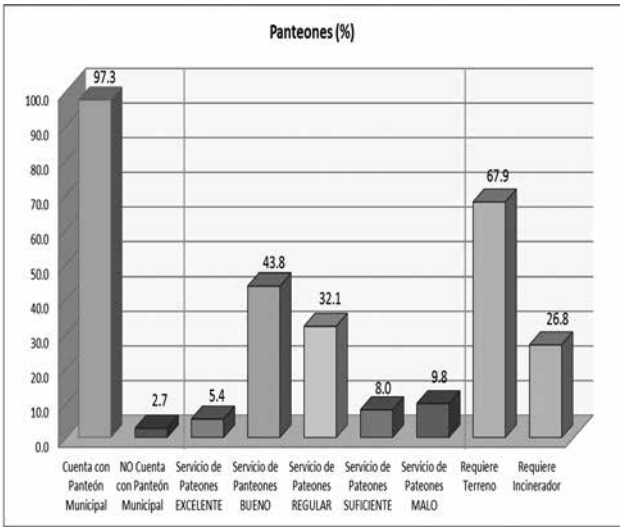


- El **34.8%** requiere de Centrales de Abasto.
- El **22.3%** requiere de Módulos de Abasto.
- El **68.8%** requiere de mercados.
- El **12.5%** no requiere de otras instalaciones para el abasto de productos básicos.*



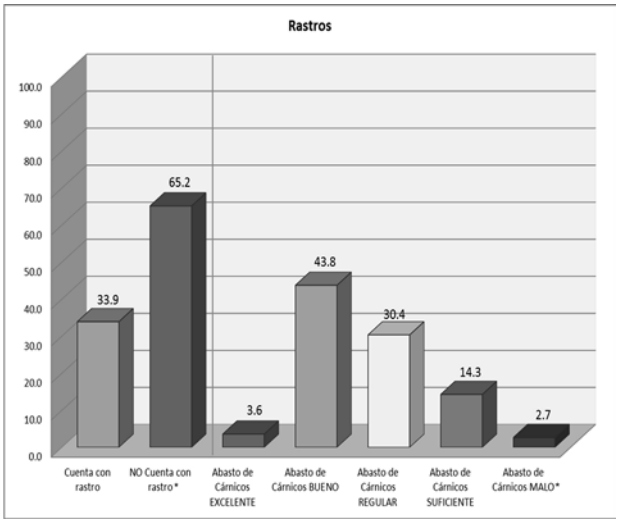
- El 97.3% de los municipios encuestados cuenta con Panteón Municipal.
- A pesar de que el 43.8% considera que el servicio de panteones es BUENO, el 67.9% requiere de terreno para el servicio de panteones y de esa manera atender la demanda ciudadana.*

* El 1% de los encuestados NO CONTESTÓ esta pregunta.

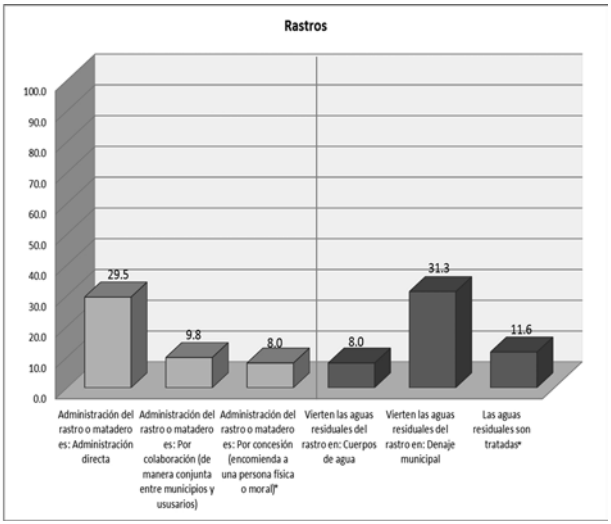


- El **65.2**% de los municipios encuestados **NO cuenta con un Rastro**.*
- El **43.8%** considera que el **abasto de cárnicos** en su municipio es **BUENO**.

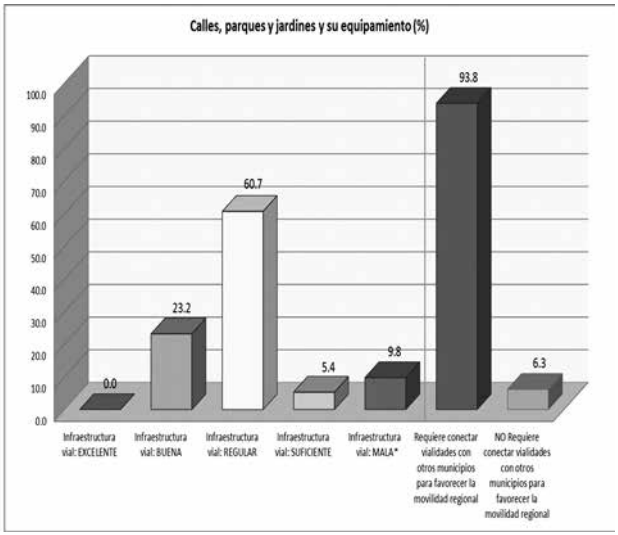
*El porcentaje restante de los encuestados NO CONTESTÓ esta pregunta.



- El **29.5%** de los rastros tiene una **administración directa** por parte del ayuntamiento.
- El **31.3%** vierten las aguas residuales de los rastros al drenaje municipal, únicamente el **11.6%** de las aguas residuales son tratadas y el **8%** son vertidas directamente a cuerpos de agua como ríos, arroyos o lagunas.*



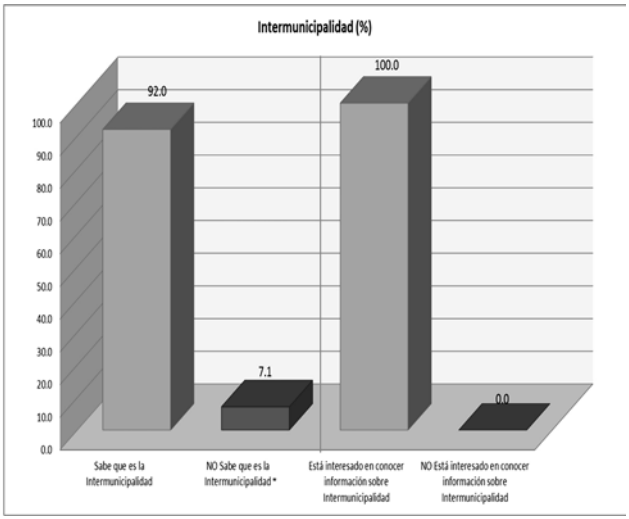
- El **60.7%** considera que su infraestructura vial es **adecuada**.
- El **93.8%** de los municipios encuestados **requiere infraestructura** vial para favorecer la movilidad regional.



* El porcentaje restante de los encuestados NO CONTESTÓ esta pregunta.

- El **92.0%** dice **saber** qué es la Intermunicipalidad.
- El **100%** de los municipios encuestados está **interesado** en conocer información sobre el tema de la Intermunicipalidad.

*El porcentaje restante de los encuestados NO CONTESTÓ esta pregunta.



CONCLUSIONES

- Los resultados obtenidos reflejan que los servicios con mayor problemática en su prestación son "Agua potable y alcantarillado; tratamiento y disposición de aguas residuales", así como "Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos".
- Sin lugar a dudas, este esfuerzo interinstitucional aporta elementos para identificar y sustentar un proyecto de impulso a la intermunicipalidad, dirigido a atender necesidades reales de los gobiernos locales y justificar acciones subsecuentes para la consolidación de una política pública, que integre reformas estructurales en materia jurídica, administrativa y política.

Bibliografía

SANTÍN DEL RÍO, Leticia. *Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

FERNÁNDEZ, A. José Joaquín, Trocelo, Gloria. (2011). *Intermunicipalidad y Desarrollo Local, hacia una Teoría común Iberoamericana de la Intermunicipalidad*. Granada, España: UIM-CIGOB.

PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS:

www.coespo.gob.mx/migracion

http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2:uncategorised

ANEXO
INSTRUMENTO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y NECESIDADES COMUNES DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

MUNICIPIO	
NÚMERO DEL MUNICIPIO	
REGIÓN	

JUSTIFICACIÓN

Conocer la problemática común en la prestación de servicios públicos, de conformidad a lo establecido en el artículo 115 constitucional y derivado de un análisis diagnóstico, además de posibilitar la implementación de la intermunicipalidad como medida estratégica para el fortalecimiento del desarrollo regional y municipal, en el marco del Comité Consultivo Gobierno Municipalista, mediante la promoción de proyectos específicos.

OBJETIVO DEL INSTRUMENTO

Identificar aquellos servicios públicos en los que los ayuntamientos puedan implementar estrategias, programas y proyectos de intermunicipalidad, con el objeto de potencializar sus capacidades de servicio y atención a la ciudadanía.

HIPÓTESIS

Con un análisis cuantitativo y cualitativo de los temas comunes de los municipios en la prestación de servicios públicos, se obtendrá evidencia sobre la factibilidad para la implementación y promoción de acciones de carácter intermunicipal.

INSTITUCIONES QUE COMPONEN EL COMITÉ

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM)
Instituto Hacendario del Estado de México IHAEM
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Subsecretaría de Desarrollo Municipal del Estado de México.

CONCEPTO DE INTERMUNICIPALIDAD

Figura en la que convergen voluntades de entes públicos locales para la solución y atención de problemas o necesidades comunes, a través de un acuerdo formal en el que pueden participar diferentes órdenes de gobierno, así como el sector privado.

ENCUESTA

Instrucciones: Por favor lea las preguntas, revise las opciones y conteste de acuerdo al requerimiento de cada reactivo.

1. Enliste de 1 al 7 por orden de importancia el servicio público que presenta mayor problemática para su prestación en su municipio (En el cual el 1 es el más importante):

	Agua potable y alcantarillado; tratamiento y disposición de sus aguas residuales
	Alumbrado Público
	Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
	Mercados y centrales de abasto
	Panteones
	Rastros
	Calles, parques y jardines y su equipamiento

Agua potable y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales

2. ¿Cuenta con el abasto suficiente para atender la demanda ciudadana de agua potable?

Sí	No

3. En caso de no contar con el abasto suficiente de agua potable para atender la demanda ciudadana, ¿el municipio se provisiona de agua de otro municipio?

Sí	No
¿Cuál?	

4. En función del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, recepción de caudales de aguas residuales para su tratamiento o manejo y conducción (favor de marcar con una X la respuesta correcta):

¿Cuenta con infraestructura para el tratamiento de aguas residuales?

Sí	No

4.1. En caso de no contar, ¿se conecta con otro municipio? _____

5. ¿La infraestructura para el tratamiento de aguas residuales (en caso de contar con ella) es suficiente para la atención de la demanda ciudadana municipal?

Sí	No

Alumbrado Público

6. ¿La infraestructura para el alumbrado público es suficiente para la atención de la demanda ciudadana municipal?

Sí	No

6.1. Su municipio cuenta con vialidades primarias alumbradas que cuenten con electrificación en colindancia con otros municipios

Suficiente	Regular	Insuficiente

Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos

7. La recolección de desechos, ¿quién la realiza en el municipio?

Directamente el Ayuntamiento	
Concesionado	
Mixto	

8. ¿El sitio para la disposición de residuos es…?

Propio	
Rentado	
¿En caso de ser la segunda opción cuánto paga por tonelada al día?	

9. ¿El municipio posee un proyecto intermunicipal para el tratamiento de los residuos sólidos?

Sí	No
Con qué municipio (s)?	

10. ¿Categoría del sitio de disposición final?

Tipo	Tonelaje recibido TON/DÍA	Respuesta
A	Mayor a 500	
B 201 hasta 500		
C	10 y menor a 200	
D	Menor a 10	

11. El sitio para la disposición de residuos es:

a) Tiradero a cielo abierto ( )
b) Tiradero cubierto ( )
c) Tiradero Tecnificado ( )

Mercados y centrales de abasto

12. ¿Su municipio o región requieren instalaciones para el abasto de productos básicos?

Opciones	Sí	No
a) Centrales de Abasto		
b) Módulos de Abasto		
c) Mercados		
d) Otros		

Panteones

13. ¿Se cuenta con panteón municipal?

Sí	No

13.1. La atención a la demanda del servicio de panteones es:

Excelente	Bueno	Regular	Suficiente	Malo

En caso de no ser Excelente el servicio, requeriría de:

Terreno	Incinerador

Rastros

14. ¿El municipio cuenta con Rastros?

Si	No

15. ¿Requiere de un Rastro?

Si	No

16. ¿Cómo calificaría el abasto de cárnicos?

Excelente	Bueno	Regular	Suficiente	Malo

17. La administración del rastro o matadero municipal se efectúa a través de:

a) Administración directa ( )
b) Por colaboración (de manera conjunta entre las autoridades municipales y los usuarios ( )
c) Por concesión (encomienda a una persona física o moral) ( )

18. A donde son vertidas las aguas residuales que genera el rastro:

a) Directamente a cuerpos de agua (ríos, arroyos o lagunas) ( )
b) Al drenaje municipal ( )
c) Las aguas residuales son tratadas ( )

Calles, parques, jardines y su equipamiento

19. ¿Cómo califica su infraestructura vial?

Excelente	Bueno		Regular	Suficiente	Malo

20. ¿Identifica la necesidad de conectar sus vialidades con otros municipios, favoreciendo la movilidad regional?

Si	No

21. ¿Tiene algún proyecto intermunicipal?

Si	No

22. ¿Sabe que es la intermunicipalidad?

Si	No

23. ¿Estaría interesado en conocer información sobre intermunicipalidad?

Si	No

¿Por qué medio?

Conferencias		Investigaciones	
Folletos		Asistencia técnica personalizada	
Revistas			

Redes Sociales		Otro
Correo electrónico		

Por su amable participación

¡GRACIAS!

El presente instrumento es de estricto control confidencial, cuyo objeto principal es conocer la problemática actual en la prestación de servicios públicos, el órgano de consulta agradece su abierta participación.

Información del Instituto Hacendario
Instituto Hacendario del Estado de México

Federalismo #103, Santiago Tlaxomulco, Toluca Estado de México C.P. 50030
Tel. 01722 2360540
Fax 2360540
www.ihaem.org

Propuesta de Política para una Gobernanza Urbana Integrada

Comité Estado Progresista

Presidente
Dr. Pedro Leobardo Jiménez Sánchez

Vocales
Mtro. Sergio Rivera Morales
Dra. Verónica Miranda Rosales
Dr. Francisco J. Rosas Ferrusca
Mtra. Irma Salazar Cerda
Mtra. María Belén Herrero Martín

Introducción

La presente propuesta se inscribe en los preceptos establecidos en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, el cual se estructura en tres pilares fundamentales, que fundamentan y dirigen las acciones del gobierno del Estado de México: Gobierno Solidario, Estado Progresista y Sociedad Protegida. El pilar que este Comité Consultivo le interesa analizar es el relacionado con el Estado Progresista. Para su desarrollo, este pilar plantea cinco objetivos fundamentales: 1. Promover una economía que genere condiciones de competitividad, 2. Generar un mayor crecimiento económico por medio del fomento a la productividad y el empleo, 3. Impulsar el desarrollo de sectores específicos, 4. Impulsar el desarrollo de las economías regionales para alcanzar un progreso equitativo, y 5. Alcanzar un desarrollo sustentable.

Es inminente que los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, para el pilar relacionado con el Estado Progresista, se dirigen al desarrollo de un crecimiento acorde a las nuevas realidades del país y de nuestra entidad mexiquense, así lo cita el PED: "El crecimiento económico es el elemento fundamental para que una sociedad genere riqueza y progrese en términos materiales. Asimismo, es la pieza indispensable para que una sociedad alcance los objetivos del progreso social (PED, 2017).

Sin embargo, este precepto no puede desarrollarse si las acciones gubernamentales, en los niveles estatal y municipal, no consideran la participación de todos los sectores: público, social y privado: "la experiencia internacional demuestra que sólo las sociedades capaces de generar un crecimiento económico sólido y sustentable, han logrado establecer las condiciones para alcanzar objetivos más amplios en materia de desarrollo" (PED, 2017).

De esta manera, este Comité Consultivo Estado Progresista busca el desarrollo de una política que proporcione las bases jurídicas, normativas e institucionales que logren la conformación de propuestas y acciones que logren una integración entre gobierno y sociedad. Política propiciatoria de un crecimiento urbano ordenado y que redunde en ciudades mejor planificadas y más habitables, las cuales faciliten el desarrollo de la población en las diferentes dimensiones. En ese propósito destaca el suelo como soporte material de las actividades sociales, en virtud de que una adecuada o deficiente organización de su uso y aprovechamiento, tiene implicaciones directas en la competitividad, calidad de vida de la población y la sustentabilidad ambiental del lugar donde se propicie, incluyendo el tema de la gobernabilidad (Rivera, 2012).

El Comité Consultivo Estado Progresista se encuentra conformado por seis miembros académicos, profesores investigadores de las Facultades de Planeación Urbana y Regional y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, especialistas en el análisis y estudio de los fenómenos territoriales y sociales. Por ello la política presentada tiene sus bases en el desarrollo de propuestas dirigidas a la solución de problemas suscitados en el ámbito urbano, los cuales parten del principio fundamental que en el territorio se gestan una diversidad de fenómenos sociales y urbanos, estos tienen su origen en el sistema de gobierno del cual depende, buscando un equilibrio entre el territorio y la sociedad que lo habita.

El Comité Consultivo Estado Progresista presenta una propuesta de política tomando como base el territorio, la sociedad y el gobierno, desde un punto de vista urbano denominado: política para la gobernanza urbana integrada, como una herramienta fundamental para concretar los objetivos y las líneas de acción del Estado Progresista, establecidos en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017. Para tal efecto es necesario considerar la diversidad de características y vocaciones de los municipios mexiquenses así como de su población. El trabajo que este Comité Consultivo Estado Progresista presenta se estructura en cuatro apartados, cada uno de ellos aborda de manera general los diversos elementos de la política pretendida.

El apartado I se relaciona con la definición del problema, eminentemente para abordar las cuestiones urbanas, específicamente afronta los problemas derivados de la ocupación del territorio por parte de la población; en cuyo proceso se afectan, de manera arbitraria, sin ningún orden ni control, los recursos naturales dentro de un espacio delimitado política y administrativamente.

El apartado II se dirige al análisis de la problemática relacionada con los fenómenos urbanos, a partir de tres ejes fundamentales: planeación, administración y gestión; en el que a partir de cinco temas específicos se abordan cuestiones relacionadas con la planeación del desarrollo urbano, la constante administrativa (gobernanza) y la

gestión, con el objeto de determinar los retos a los cuales se enfrenta la falta de una gobernanza urbana.

En el apartado número III se definen las cinco diferentes opciones que se pretenden para dirimir la problemática analizada en el apartado anterior, con ello, establecer las ventajas y desventajas de su aplicación y operación.

Finalmente, el apartado número IV establece los principios fundamentales de la política propuesta y las diversas opciones que se pretenden aplicar para la solución de los problemas, derivados de la carencia de una gobernanza urbana integral.

Definición del problema

Antecedentes

Hoy en día la urbanización constituye un fenómeno que involucra a la naturaleza, misma que se transforma y da pauta a la conformación de espacios complejos, dinámicos, multifuncionales, con diversas articulaciones informacionales, espaciales, económicas, culturales y socio políticas; las cuales se desenvuelven en múltiples planos y escalas. Las grandes urbes representan el espacio donde se acumulan nuevos problemas relativos a su funcionalidad, a nuevas formas de conflictividad social, al deterioro del medio ambiente, de administración y gobernabilidad.

En el mundo globalizado característico de finales del siglo XX y en pleno desarrollo en los inicios del siglo XXI, los procesos metropolitanos se distinguen por ser más que la simple concentración de población en el territorio, se trata de métodos cualitativos distintos al de la urbanización tradicional, que refiere preponderantemente al aumento del número de habitantes en puntos específicos del espacio. Tiene que ver con la concentración del poder económico y político ubicado en complejas redes de relaciones inmersas en aglomeraciones urbanas, que comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, cuyas autoridades provienen de diversas corrientes políticas e ideológicas, y donde se materializan un conjunto de intereses que rebasan las fronteras político-administrativas.

Desde el punto de vista demográfico, de acuerdo con las cifras oficiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para el año 2030 el 60.8% de la población mundial vivirá en ciudades, concentrándose en países menos desarrollados, incluyendo América Latina; se prevé que para el año 2025 el número de habitantes en las ciudades sea cuatro veces más grande que en los países desarrollados (UN-Hábitat, 2009). Para la tercera década de este siglo, aproximadamente 5 mil millones vivirán en áreas urbanas (60% de la población a nivel mundial), con rasgos diferenciados entre los

países desarrollados, que crecerán a tasas cercanas a 1.2%, mientras que los países en desarrollo lo harán a tasas del 2.4%.

En los próximos 20 años la población de los países de economías emergentes alcanzará los casi 4 mil millones, crecimiento que se concentrará en ciudades medianas y pequeñas, incrementando significativamente el número de aglomeraciones urbanas. El número de ciudades con más de 1 millón de habitantes pasará de 388 a 554, de las cuales más de tres cuartas partes estarán en países en desarrollo, mientras que las que superan los 10 millones de personas (mega-ciudades) pasarán de 17 a 21 en los primeros 15 años del siglo XXI.

Contexto metropolitano

En el contexto nacional, el Censo de Población y Vivienda 2010 publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI), ubica a México en la posición número 11 en el ámbito mundial, con una población de 112'336,538 habitantes, reflejando un acelerado y continuo incremento demográfico, que a su vez se concentra en cinco entidades federativas con el mayor crecimiento absoluto: Estado de México (2.1 millones), Jalisco (1.0 millones), Chiapas (0.876 millones), Guanajuato (0.823 millones), y Nuevo León (0.819 millones) (INEGI, 2010).

De acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, el Estado de México, en la última década, registra un crecimiento absoluto de la población al concentrar 2.1 millones de personas, en comparación con el año 2000 (INEGI, 2019), consolidándose como la entidad federativa de mayor volumen demográfico al concentrar al 13.5% del total de la población nacional.

Con base en esta información es posible identificar 59 zonas metropolitanas en el país, cuya población, para el año 2010, ascendió a 63.8 millones de personas, mismas que representaban el 56.8% de la población total. De todas ellas destacan diez zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes: Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna, Querétaro y San Luis Potosí, además del Valle de México que rebasa los 20 millones de personas.

De acuerdo con el estudio realizado por Sobrino (2003), la región con la mayor cantidad absoluta de población urbana es la Centro, integrada por el Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; en 2010 tenía 29.9 millones de habitantes en sus áreas urbanas, que representaban el 37.8% de la población urbana del país, es con mucho la región de mayor complejidad y concentración poblacional y económica. El nodo central de dicha región es la Zona Metropolitana de la Ciudad de

México (ZMCM), se delimita en torno a ella, de manera radial, a través de una amplia red de autopistas[1].

Este comportamiento demográfico, el aumento en el grado de urbanización, el crecimiento de áreas urbanas y el desarrollo de los sistemas nacionales y regionales de las ciudades mexicanas, han propiciado nuevas formas de ocupación del territorio, además de interrelaciones que ocurren entre los asentamientos humanos, situación que obliga a enfrentar el crecimiento actual y futuro con acciones tendientes a considerar los conceptos de gobernanza, competitividad, cohesión social y sustentabilidad, los cuales, a su vez, contribuyan a contar con un marco normativo y de planeación acorde a la nueva realidad del país, permitiendo el ejercicio eficiente y eficaz de los distintos gobiernos municipales en los ámbitos de la concentración metropolitana, regional, urbana y rural. Deberá existir una conjunción de las políticas federales con las de carácter estatal así como local, identificando responsabilidades intersectoriales y atribuyendo tareas a los distintos agentes interventores en el desarrollo urbano regional (gobiernos, iniciativa privada, instituciones y sociedad civil).

Sin embargo, las políticas urbanas, la disponibilidad de recursos financieros y la forma de administrar el territorio no parecen responder a los desafíos que las ciudades presentan, ni los marcos explicativos ofrecen aun elementos para definirlas ni comprenderlas con precisión, situación que las convierte en áreas de oportunidad para el desarrollo de políticas públicas desde diversas ópticas y perspectivas.

Para ordenar el crecimiento y desarrollo de sus municipios, la entidad mexiquense demanda en forma urgente la exploración de enfoques innovadores, los cuales visualicen el fenómeno metropolitano y el desarrollo urbano regional, a fin de diseñar políticas territoriales así como construir herramientas para realizar en forma eficiente actividades de planeación, administración y gestión del territorio, a través de mecanismos adecuados de coordinación intergubernamental e intersectorial. Sobre todo si consideramos que el fenómeno metropolitano se ha intensificado y diversificado en las últimas décadas, y las zonas metropolitanas están llamadas a desempeñar un papel estratégico en el corto, mediano y largo plazo, como ciudades centrales del mundo globalizado, cuya importancia dentro de los procesos de acumulación de capital es innegable. Por lo tanto, la necesidad de contar con instancias de decisión y coordinación en esta escala resulta prioritaria.

[1] Desde los años ochenta la población urbana del país ha tendido a concentrarse en metrópolis, con un aumento tanto en su número como en tamaño. En 1980 había cuatro zonas metropolitanas con tal volumen de población, número que aumento a 11 para 2010. Esta tendencia a la concentración poblacional en metrópolis proseguirá y se consolidará, puesto que en 2030 se estima que habrá 19 zonas con tal tamaño de población, en donde residirá el 53% de los habitantes del país.

Este fenómeno demográfico ha ido acompañado de un acelerado proceso de urbanización, por lo que atender las necesidades de toda esta población exige una adecuada administración del suelo, una mayor eficiencia y eficacia de los agentes públicos, privados y sociales.

Las causas, efectos y riesgos

Desde el punto de vista de este Comité Consultivo, las causas fundamentales relacionadas a la inexistencia de una política inscrita en el ámbito de la gobernanza, es el hecho de responder, al menos, a tres aspectos principales.

Un explosivo crecimiento demográfico en las principales ciudades

La urbanización se ha constituido como el principal fenómeno transformador en el siglo XX y principios del siglo XXI; los asentamientos humanos rurales, otorgándoles un grado de urbanización creciente, conformando espacios heterogéneos de diversas escalas, de manera primordial aquellos relacionados con la disposición de grandes zonas metropolitanas, característicos de la concentración de población en su territorio, aumentando la población en puntos específicos del territorio del Estado de México.

Actualmente se identifican 59 zonas metropolitanas en todo el país, de las cuales la Zona metropolitana del Valle de México y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, se encuentran dentro de las cinco primeras más importantes a nivel nacional, en el que la concentración demográfica es el indicador más importante para su delimitación. En estas zonas metropolitanas, características por ser grandes aglomeraciones demográficas y urbanas, se concentra el poder económico y político, que comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, autoridades y se materializan intereses los cuales rebasan las fronteras político-administrativas.

La conformación de grandes aglomeraciones urbanas en las principales ciudades

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala que para el año 2030 el 60.8% de la población mundial vivirá en ciudades, se prevé que para 2025 el número de habitantes en las ciudades sea cuatro veces más grande que en los países desarrollados (UN-Hábitat, 2009).

Demanda de bienes y servicios

El crecimiento demográfico y carácter urbano de las ciudades demandan mayores bienes y servicios.

Estas tres causas determinan de manera particular nuevas formas de ocupación del territorio y de interrelaciones que ocurren entre los asentamientos humanos, que obligue a enfrentar el crecimiento actual y futuro de las grandes ciudades. En ello deberá también inscribirse la necesidad de modificar un marco normativo y sistemas de planeación en materia de asentamientos humanos eficaces y acordes a la realidad urbana, con participación de los gobiernos federal, estatal y municipal de manera conjunta y coordinada; así como la iniciativa privada y la misma sociedad. Por ello, deberá consolidarse una política tendiente a consolidar los conceptos de gobernanza, competitividad, cohesión social y sustentabilidad.

Opciones de solución

El Comité Consultivo Estado Progresista, establece la Política de gobernanza urbana integrada, misma que se conforma por tres ejes fundamentales: Planeación, Administración y Gestión, para lograr los objetivos planteados en el pilar Estado Progresista que determina el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, a través de seis opciones de solución:

Eje 1. Planeación

Establecer un sistema de planeación acorde a los fenómenos metropolitanos

Actualmente los problemas territoriales apuntan a un esquema de desarrollo espacial desenfrenado e incontrolable, que establecen la perspectiva que los fenómenos metropolitanos, demarcarán mayores necesidades de atención, dada la pertinencia que tiene el crecimiento de las manchas urbanas de los municipios intermedios conformadores de las zonas metropolitanas, incrementando su dependencia con la ciudad central. A pesar de que en el año 2011 se modificó el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, en el capítulo referente al sistema estatal de planes de desarrollo urbano establecidos, se ha omitido el plan de desarrollo urbano de nivel metropolitano.

Promover una estrategia de reapropiación de los espacios públicos

El espacio público mexicano ha experimentado el avance de dinámicas privatizadoras que han socavado la concepción de ciudad como ámbito de encuentro y ejercicio de la ciudadanía. Esto responde a la lógica contemporánea en la que lo privado se impone sobre lo público, y la heterogeneidad social adquiere una nueva forma de expresión en el territorio: la de los espacios especializados. De este modo, la ciudad se ha dotado de un carácter productor de desigualdades sociales y territoriales, profundizando la

fragmentación social y la inseguridad ciudadana a partir de la construcción de una ciudad compartimentada, segregada.

Frente a ello, recuperamos al espacio público como elemento cohesionador de la sociedad, en él se manifiestan expresiones plurales que hacen visibles las condiciones y contradicciones en la formación y transformación de la ciudadanía (Ramírez Kuri, 2007). En este marco es necesario resaltar el rol y la importancia de las políticas públicas en la gestión del espacio público, en el modo en que dichos espacios contribuyen (o no) a hacer ciudad en los territorios urbanizados.

Eje 2. Administración

Coordinación multinivel para la planeación urbana y metropolitana

La dinámica de crecimiento experimentada en las últimas dos décadas en el Estado de México, pone de manifiesto que la constante y acelerada urbanización exige nuevas fórmulas de planeación y administración de las ciudades, sobre todo en aquellos municipios en los que la tendencia indica seguirán siendo atractivos para el desarrollo empresarial, inmobiliario, comercial, cultural y social; factores que a su vez, influyen en la creación de nuevos desarrollos habitacionales, cuya población reclama respuestas eficaces de sus autoridades locales.

Tradicionalmente, las zonas metropolitanas de México conllevan la concentración del poder económico y político, que comprenden la presencia de distintos ámbitos de gobierno, donde se materializan un conjunto de intereses que rebasan las fronteras político-administrativas. El estudio y atención del desarrollo urbano metropolitano en nuestro país, y particularmente en el territorio mexiquense, ha tendido a ofrecer soluciones fragmentadas, las cuales se han traducido históricamente en ineficiencias y contradicciones de la actuación pública. Si bien es cierto que se ha intentado establecer acuerdos metropolitanos para abordar los problemas que rebasan la capacidad de acción de los gobiernos locales, también lo es que cada instancia pública, privada o social, le otorga una prioridad diferente a la necesidad de coordinarse para planear y orientar del desarrollo urbano metropolitano.

Eje 3. Gestión

Facilitar el cumplimiento de las normas y disposiciones relacionadas al uso y aprovechamiento del suelo a través de la formación de una Unidad de Gestión Integral del Suelo (UGIS)

A partir de las reformas hechas al artículo 115 Constitucional en 1983 y de las posteriores adiciones de 1999, el gobierno municipal se constituyó en la instancia

legalmente facultada para planificar y gestionar el desarrollo urbano, y organizar la ocupación de uno de los elementos estratégicos para lograrlo: el suelo. Hoy en día los Planes Municipales de Desarrollo Urbano constituyen el instrumento formal e institucional del que dispone el gobierno municipal, para diseñar y materializar los objetivos y expectativas en este tema. Si bien es innegable la existencia de avances en el perfeccionamiento metodológico de los instrumentos normativos y de planeación de la ocupación del espacio, se tiene todavía un gran reto en concretar su aplicación y operacionalización efectiva.

Formulación de una estrategia de desarrollo urbano sustentable y medio ambiente urbano

El crecimiento de la Zonas Metropolitanas en las últimas décadas se ha dado de manera dispersa en la periferia del área urbana, sobre tierras rurales, terrenos de alto riesgo como cañadas y sobre las áreas verdes, lo cual ha generado un crecimiento depredando el ambiente. Se aborda los principales desafíos, para conseguir ciudades más sostenibles centrándose en ámbitos temáticos fundamentales: urbanismo, movilidad, edificación, biodiversidad, gestión urbana y la relación entre medio urbano y medio rural.

El análisis y solución de la problemática ambiental como factor elemental para alcanzar mejores niveles de calidad de vida en las ciudades, representa un tópico de interés para diversas disciplinas, entre las cuales, para el urbanismo, este análisis permite exponer la importancia del deterioro ambiental.

Gestionar el manejo integral de las Áreas Naturales Protegidas en el marco del desarrollo sustentable para impulsar el desarrollo económico municipal

Actualmente en el Estado de México existen 93 Áreas Naturales Protegidas que representan aproximadamente el 44,7 % de la superficie estatal. En el 4° informe de Gobierno de la presente administración se menciona la gestión de políticas públicas en materia de medio ambiente: "proteger y aprovechar racionalmente los recursos naturales del estado, asimismo, prioriza la coordinación de acciones que involucren tanto al sector público como al privado y a la sociedad en general, con el fin de consolidar una cultura de desarrollo sustentable entre los mexiquenses, con el objetivo de garantizar un mejor futuro para todos".

Selección de una opción

Eje 1. Planeación

Establecer un sistema de planeación acorde a los fenómenos metropolitanos

Establecer un sistema de planeación de nivel metropolitano, asegurará el desarrollo integral del territorio mediante la integración de zonas espaciales por municipios que contengan las mismas características demográficas, territoriales y sociales, para demarcar objetivos específicos que conlleven hacia un fin común y con ello el ordenamiento territorial integral. Debemos considerar que un instrumento de planeación de este nivel (metropolitano) permitirá la integración territorial y espacial homogéneo, planteando objetivos comunes que se dirijan al desarrollo así como legitimidad de una gobernanza urbana.

- Objetivo

Establecer en los instrumentos jurídicos correspondientes la inclusión de un plan de desarrollo urbano en el nivel metropolitano, que asegure el desarrollo territorial entre las ciudades centrales y los municipios intermedios que conforman las dos zonas metropolitanas del Estado de México.

- Ventajas

El establecimiento de un plan de desarrollo urbano metropolitano constituirá un instrumento de planeación que integre los esfuerzos de los tres niveles de gobierno y los tres sectores. Con este instrumento se espera una directa injerencia de los gobiernos municipales en el control regulación, desarrollo y crecimiento de las zonas metropolitanas de la entidad.

- Desventajas

El actual sistema de planes de desarrollo urbano de nuestra entidad limita una visión metropolitana en el ordenamiento del territorio. Las facultades del sector público restringen la participación de la iniciativa privada y la sociedad en el ordenamiento del territorio. No existe un esquema de intervención municipal en un modelo metropolitano.

Promover una estrategia de reapropiación de los espacios públicos

La intervención en las características de los espacios públicos, sus usos y funciones puede fungir como una estrategia dirigida a generar mayor integración social. En este

sentido, la planificación, el diseño y la gestión urbana pueden contribuir a la prevención de la criminalidad y la violencia en las ciudades. Para ello, es fundamental partir de enfoques integrados que incorporen mejoras estratégicas en los espacios públicos así como en los privados, a través del trabajo mancomunado de diversos actores públicos y / o privados.

Con este objetivo, es necesario complejizar la relación entre espacio público y apropiación comunitaria, ya que una plaza, un parque, un corredor (aun siendo concebidos jurídicamente como "espacios públicos") requieren invariablemente de un proceso paralelo de construcción simbólica colectiva. Lo anterior nos permite diferenciar entre la idea de construcción de espacios públicos y rescate de los mismos, en el entendido de que estos últimos son importantes para la comunidad y requieren de un embellecimiento, mientras que los primeros demandan (además del embellecimiento) un proceso de apropiación simbólica y colectiva.

- Objetivo

Planificar e instrumentar políticas de reapropiación de los espacios públicos bajo un esquema de trabajo articulado entre diversos actores públicos, privados y la ciudadanía.

- Ventajas

La apropiación diversa del espacio público favorece la integración social y cultural. Asimismo, un contexto social integrado es favorable para impactar en las condiciones de seguridad ciudadana.

- Desventajas

La instrumentación de una política con tales características demanda un esfuerzo de coordinación intra-estatal y de acercamiento a las comunidades. Se trata de un trabajo en territorio cuyos logros no se ven reflejados a corto plazo, y en muchas ocasiones la alternancia a nivel municipal dificulta la sostenibilidad de dichos proyectos.

Eje 2. Administración

Coordinación multinivel para la planeación urbana y metropolitana

La coordinación multinivel adquiere una importancia significativa al ubicarse como un componente esencial para que la gobernanza urbana integrada se acerque a modelos inclusivos de los diversos sectores de la sociedad. No obstante, la inercia actual en la que se desenvuelven los gobiernos locales dificulta su efectividad en el campo

operativo, denota directrices de atención estratégica y desafíos ineludibles que las sociedades democráticas enfrentan día con día para legitimar su actuar.

Se identifica una estrecha relación entre la coordinación multinivel y la gobernanza urbana integrada, el punto de coincidencia radica en que ambos se materializan en un espacio geográfico determinado, que va desde los contextos nacionales, estatales, regionales, municipales, delegacionales, barriales y sectoriales. Asimismo, ambos buscan ámbitos de participación social más amplios que los tradicionales, nuevas formas de vinculación y colaboración entre autoridades, sociedad, instancias públicas y privadas orientadas a un objetivo común, que en este caso se materializa en el desarrollo urbano y metropolitano que enfrentan las diversas regiones y municipios del Estado de México.

La coordinación vertical y horizontal constituye también un aspecto de singular importancia en las decisiones que impactan a las áreas urbanas, principalmente a las metrópolis, pues en ellas la diversidad de agentes, actores, intereses, dependencias públicas y privadas, tiende a incrementar su complejidad, situación que a la vez puede limitar los resultados si no existen puntos de convergencia que sumen voluntades en torno a una política pública, a un programa o bien, a un proyecto específico. Por lo tanto, la coordinación multinivel y la gobernanza urbana integrada están estrechamente vinculadas entre sí, y pueden considerarse a la primera como parte indispensable del enfoque contemporáneo de la gobernanza.

No obstante, hoy en día la dinámica social, económica, política, administrativa y cultural del Estado de México, le otorgan a estos dos enfoques el mayor reto de la actualidad en materia de planeación territorial, sobre todo si partimos del hecho de que la sociedad es cada vez más demandante y reclama respuestas eficaces y oportunas a sus complejas necesidades.

Conviene destacar que la coordinación multinivel ha rebasado su intervención original de la dimensión financiera y presupuestal para hacer presencia en otras esferas de la administración pública federal, estatal y municipal. Hoy es posible aplicar los supuestos de la coordinación intergubernamental en las demandas cotidianas, y la planeación del desarrollo urbano metropolitano no es la excepción, por el contrario, representa uno de los desafíos que las tendencias de crecimiento actual y futuro exigen para la atención de los problemas comunes que comparten los territorios conurbanos en torno a la prestación de servicios básicos, vialidad, vivienda, movilidad urbana, gestión, transporte, residuos sólidos y equipamiento, entre otros rubros que impactan directamente en la calidad de vida de la población mexiquense.

- Objetivo

Consolidar la coordinación multinivel como una herramienta eficiente para mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales mexiquense en atención de los fenómenos urbanos y metropolitanos.

- Ventajas

El resultado final será un modelo integral propio, diseñado específicamente para atender las necesidades actuales y futuras de las diversas regiones y municipios mexiquenses.

- Desventajas

A pesar de que la legislación vigente propicia la coordinación multinivel, sigue existiendo una incongruencia entre lo que señalan los estados y lo que indica la federación, pues los gobiernos estatales insisten en la obligación por parte de la federación de establecer colaboración y mandatos con los municipios sólo a través de los gobiernos estatales, como única vía de interlocución.

Eje 3. Gestión

Facilitar el cumplimiento de las normas y disposiciones relacionadas al uso y aprovechamiento del suelo a través de la formación de una Unidad de Gestión Integral del Suelo (UGIS).

Un tema central al respecto tiene que ver con la implementación de las diversas normas y disposiciones ante los ciudadanos que acuden a la instancia municipal a realizar trámites relacionados con el uso y / o aprovechamiento del suelo, comúnmente se acercan a la autoridad municipal cuando pretenden: a) fraccionar, subdividir o fusionar algún predio; b) construir o ampliar una construcción o c) cambiar de propietario un inmueble. Desde la perspectiva del ciudadano, el cumplimiento de la normatividad en materia de ordenamiento territorial le representa un desafío al que se enfrenta la mayoría de las veces sin el conocimiento técnico-administrativo necesario, dificultando su entendimiento y por lo tanto su observancia.

- Objetivo.

Instaurar en el ámbito municipal una **Unidad de Gestión Integral del Suelo (UGIS),** cuya responsabilidad sea orientar, asesorar y facilitar al ciudadano la comprensión y, sobre todo, la gestión interna de los trámites a efectuar según sus necesidades específicas en la materia, siempre en el marco de la Ley correspondiente.

- Ventajas

Con la operación de la UGIS se previene el desistimiento de particulares en la obtención de los permisos y autorizaciones necesarios para la ocupación del suelo, ya sea a causa del desconocimiento del procedimiento administrativo correcto para completar los trámites o debido al tiempo que les implica su gestión, abatiendo así también los costos que le demanda al ciudadano el pago de una gestoría externa y que en suma bien pueden ser factores determinantes para no tramitar los permisos correspondientes.

Su creación podría crear una correlación gobierno-sociedad de mutuo beneficio, ya que el cumplimiento de la norma por parte de los ciudadanos legitima el papel del gobierno como autoridad en la materia. Por su parte el ciudadano se beneficia al ser apoyado en la gestión de sus trámites directamente por la autoridad competente y no por terceros, garantizándole la debida legalidad en sus procedimientos, generando de esta forma un mayor acercamiento e identificación con su gobierno.

- Desventajas

El funcionamiento de la UGIS obliga a fomentar una real y estrecha coordinación entre las dependencias municipales que inciden en la administración del suelo, principalmente la Dirección de Desarrollo Urbano, el Catastro y la Tesorería Municipal, valiéndose además de las tecnologías de la información disponibles actualmente. Todo ello en beneficio del ciudadano. Sin embargo se requiere de voluntad política para que cada área involucrada tenga la disposición de cambio, para poner al ciudadano como la parte substancial de su quehacer y no los trámites administrativos *per se*.

Asimismo la creación de una UGIS se puede enfrentar a inercias administrativas históricas y / o procesos de gestión tradicionales, inclusive algunos al margen de la ley, que pretendan desacreditar su propósito.

Las condiciones económicas del municipio actual, así como la creencia de que necesariamente se incrementa la burocracia con la creación de una UGIS, también pueden constituir un estigma a vencer.

Formulación de una estrategia de desarrollo urbano sustentable y medio ambiente urbano

De acuerdo al informe anual de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, la ZMT registró en promedio en el año 2012 una emisión anual de 608 mil 140 toneladas de contaminantes, las partículas PM se sitúan como el principal

contaminante debido a que siempre rebasan los límites establecidos en la norma de calidad y a su tendencia creciente de los valores de concentración registrados durante los últimos años. De continuar con la excesiva e irracional extracción de agua en la zona, así como de sus mantos freáticos profundos, se provocará la desecación de los cuerpos de agua, lo cual afectará de forma importante el comportamiento de la cuenca hidrológica. De no tomarse las previsiones adecuadas los asentamientos urbanos ubicados en la zona enfrentarán riesgos de hundimientos e inundaciones, como consecuencia de estar localizados en la cuenca hidrológica y haber subestimado el caudal del afluente que se incrementa estacionalmente en época de lluvias.

- Objetivo

Una política ambiental eficaz para nuestras ciudad requiere de interpretar los problemas y retos de sustentabilidad a partir de su estructura espacial/ territorial, y de las políticas y dinámicas socioeconómicas que la configuran.

- Ventajas

De lograrse su objetivo, quizá utópico, pero a la vez necesario, para salvar al planeta de una irremediable crisis. Para ello propone una solución de viabilidad al armonizar los aspectos económicos, sociales y ambientales.

- Desventajas

No abusar de la naturaleza, del ser humano, ni convertir la economía en un instrumento que enriquece sólo a unos pocos, es el objetivo de la sustentabilidad urbana.

Gestionar el manejo integral de las Áreas Naturales Protegidas en el marco del desarrollo sustentable para impulsar el desarrollo económico municipal

La importancia del medio ambiente es hoy en día innegable, sobre todo considerando el abuso de las actividades humanas y el crecimiento y consolidación de centros de población. Ante este escenario las Áreas Naturales Protegidas representan la opción hacia la sustentabilidad ya que se encuentran protegidas por decretos carácter irrevocable, muchas de ellas son responsabilidad tanto de la federación, estado y especialmente de los municipios, representan una potencial fuente de atracción del turismo; bien manejadas una fuente de empleo y generación de recursos económicos para los municipios ante el desempleo y la pobreza que se vive hoy en día, no solo en el estado si no en el país en general.

- Objetivo

Lograr que las Áreas Naturales Protegidas sean manejadas por los municipios con un enfoque hacia el desarrollo sustentable para lograr la conservación de recursos naturales, fuentes de empleo e impulsar de manera significativa la economía local.

- Ventajas

La conservación de la biodiversidad local así como la protección de suelo y agua en los distintos municipios de la entidad ante las consecuencias del cambio climático. Favorecer el turismo alternativo a través de áreas de esparcimiento manejadas de manera sustentable. Impulsar la economía local de pobladores ante la falta de empleo formal en muchos de los municipios del estado. Favorecer en los distintos municipios de la entidad una cultura ambiental corresponsable y la inclusión de las comunidades indígenas de la entidad.

- Desventajas

El actual manejo de las Áreas Naturales Protegidas del estado es deficiente ante la falta de recursos para su administración, la falta de programas de manejo que involucren a las comunidades locales.

Propuesta de política gubernamental

Premisas de la política

Este Comité Consultivo propone la Política para la gobernanza urbana integrada, como un mecanismo para establecer una relación estricta entre las políticas federales y locales, delimitando las responsabilidades de cada uno de los actores políticos y sociales, que contribuyan a una coordinación más estricta y capaza de perfilar los intereses hacia una meta única.

Con base en este panorama y sin pretender profundizar en los orígenes, evolución, tipos, conceptualizaciones y dimensiones, es necesario definir las variables conceptuales que comprende la política sugerida. Para entender el concepto de gobernanza conviene precisar que este tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional, nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos.

En América Latina la gobernanza ha sido difundida por los organismos de la cooperación internacional, entre ellos el Banco Mundial (BM), el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que han desempeñado una función central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, pretendiendo, de ese modo, volver más efectiva la ayuda internacional en los países subdesarrollados (Zurbriggen, 2012).

Así, el BM define gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho).

Por su parte, el PNUD define a la gobernanza como "el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los ámbitos de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias". Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como "participativa, transparente (...) con control público (...), efectiva y equitativa (...) promotora del Estado de derecho que asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad" (ONU, 2012).

Por su parte, la OCDE ubica a la gobernanza como "al poder y a la autoridad; a la manera en que son manejados los asuntos públicos; así como a los mecanismos, procesos, relaciones e instituciones que los ciudadanos utilizan para articular sus intereses y ejercer sus derechos y obligaciones". En este sentido, propone una gobernanza multinivel definida como "la distribución explícita o implícita de la autoridad, de la responsabilidad y el desarrollo e implementación de las políticas en los diferentes niveles administrativos y territoriales, es decir, i) a través de los diferentes ministerios u organismos públicos a nivel del gobierno central (horizontal); ii) entre las diferentes capas de gobierno en los niveles locales, regionales, provinciales/estatales, nacionales y supranacionales (verticalmente); y, iii) a través de los diferentes actores a nivel subnacional" (OECD, 2001a).

Al analizar la gobernanza desde el enfoque espacial, es posible identificar que la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, 2011), a través de su Comisión 3 (C3) sobre gobernanza urbana integrada, señala que "Desde la aparición de la globalización -si no antes-, grandes ciudades

de todo el mundo se enfrentan a … retos multisectoriales y que (…) los enfoques sectoriales tradicionales adoptados para hacer frente a éstos y otros retos a menudo han resultado caros e ineficientes, o incluso un fracaso total. Como consecuencia, nuevas formas de gobernanza han cobrado importancia, implicando a la sociedad civil (ONG, el mundo empresarial, la ciudadanía…) en la toma de decisiones y en la implementación de dichas decisiones[2].

Desde esta perspectiva es posible destacar que la escena urbana se compone de una amplia variedad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos y estrategias. Estos actores en el seno de las redes de relaciones urbanas son interdependientes porque se trata de sujetos que no pueden alcanzar sus objetivos por ellos mismos, sino que necesitan los recursos y la colaboración de otros demás.

En la ciudad actual, del siglo XXI, no existe un único actor con poder suficiente para determinar las estrategias de los demás. Cada uno necesita de los demás debido a las interdependencias existentes, pero al mismo tiempo intenta acercar el proceso decisional hacia sus preferencias. Ello da como resultado una compleja interacción y variados procesos de negociación. La interdependencia deriva de la irregular distribución de recursos, objetivos y percepciones mutuas entre los distintos actores.

Objetivos de la política

En el contexto Latinoamericano el debate sobre la gobernanza ha conducido a los tomadores de decisiones públicas a la reflexión sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, así como al análisis de la vinculación entre el Estado y la sociedad civil en un entorno de transformaciones globales, por lo que resulta imprescindible aproximarnos al concepto de gobernanza con un enfoque propio de la región.

Diversos estudios y proyectos realizados en América Latina a través del Programa Hábitat de las Naciones Unidas identifican que se vincula la gobernanza con las políticas públicas sectoriales, territoriales y locales, la evaluación, rendición de cuentas, efectividad de los gobiernos, transparencia, y gestión responsable, entre otros aspectos; el concepto ha adquirido gran relevancia al asociarse a la promoción del desarrollo integral sustentable y la democracia ciudadana.

La *gobernanza urbana integrada* es un enfoque de gestión en su esencia. Se trata de la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan

[2] El enfoque de la *gobernanza urbana integrada* también requiere cambios en la organización y la acción administrativa, implica ir más allá de "la simple coordinación entre políticas y abarca la cooperación entre sectores y disciplinas. Incluye tanto una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como una integración intergubernamental vertical (entre distintos ámbitos de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Administración de la ciudad-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil)."

las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo, incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. Consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos ámbitos de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Autoridades municipales-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil).

La política de gobernanza urbana integrada establece tres ejes fundamentales para el desarrollo económico del territorio: Planeación, Administración y Gestión.

Eje 1. Planeación

Establecer un sistema de planeación acorde a los fenómenos metropolitanos

Una política debe incorporar la modificación al sistema estatal de planes de desarrollo urbano vigente en nuestra entidad. Con ello se asegura la existencia de un instrumento de planeación acorde a las nuevas necesidades que vierten los fenómenos metropolitanos, particularmente en las dos zonas metropolitanas de nuestra entidad. Con ello se asegura una planeación del territorio integral y acorde a las nuevas políticas de ordenamiento territorial que nuestra entidad requiere.

- Actores

Instituciones de educación superior, sector privado, sector social y áreas de desarrollo urbano en materia de ordenamiento del territorio.

- Instrumentos

Instrumentos de planeación del desarrollo urbano vigentes establecidos en el Estado de México:

- Método de implantación.
  - Elaboración de una propuesta.
  - Consulta a expertos (académicos, social y privado).
  - Desarrollo de foros de discusión.

- Viabilidad.
  - Económica. Involucra el desarrollo de una propuesta por parte de la Dirección General de Planeación Urbana del Gobierno del Estado de México.
  - Política. Se establecería un instrumento acorde a las necesidades y directrices políticas entre el gobierno estatal y los municipios que conforman nuestra entidad.

- *Social*. Involucra el mejor ordenamiento del territorio en beneficio de la sociedad mexiquense.

Promover una política de reapropiación de los espacios públicos

El espacio público debe construirse como una opción política, social y cultural, como un espacio de representación colectiva, de vida comunitaria, de relaciones e intercambios sociales y culturales. En este sentido, se trata del espacio privilegiado para el encuentro entre las instituciones del poder y las demandas y aspiraciones colectivas de la ciudadanía. Para que esto sea posible es necesario dotar al espacio público de cualidades estéticas, espaciales así como formales; facilitando relaciones y sentimientos de pertenencia. La apropiación diversa del espacio público permite el acceso amplio y disfrute de la ciudad.

A continuación, mencionamos algunas recomendaciones para la intervención:

- Garantizar una accesibilidad universal al espacio público eliminando barreras para las personas con necesidades especiales.
- Asegurar la movilidad física y virtual que permita una conectividad efectiva y un flujo eficiente de personas e información.
- Promover reglamentaciones que fomenten un equilibrio en la distribución del espacio utilizado por peatones, automóviles y ciclistas.

Estimular la reducción del uso del automóvil privado, promoviendo políticas a favor de un transporte público eficiente, económico, responsable y seguro, generando facilidades para el uso de bicicletas.

Incluir el verde en todos los lugares posibles como una estrategia de enriquecimiento del paisaje urbano, reducción de la polución y creación de ambientes más cualificados.

Consolidar la seguridad ciudadana fundamentalmente mediante acciones disuasivas: iluminación pública, heterogeneidad de usos del espacio público, animación diurna y nocturna, accesibilidad, embellecimiento de fachadas, eliminación de espacios muertos, aprovechamiento de espacios intersticiales en la trama urbana, entre otros.

Cuidar el diseño del mobiliario urbano, la señalética y la información, como elementos no solo funcionales sino también de disfrute estético.

Difundir el arte local en espacios públicos, como estrategia de identificación y apropiación social y cultural.

- Actores

Gobierno federal, estatal y municipal; organizaciones de la sociedad civil; empresas privadas; ciudadanía en general y especialistas en la materia.

- Instrumentos

Se requiere articular los instrumentos de planeación existentes en materia de desarrollo territorial (específicamente vinculados al espacio público) con aquellos dirigidos a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana. Dichos instrumentos fungirán como un marco normativo para generar proyectos específicos en el ámbito municipal.

- Método de implantación:

El gobierno federal, desde su acción pública institucional para producir ciudad y espacios públicos especializados (parques, plazas y equipamientos sociales), posee la atribución jurídica del dominio sobre el suelo y administra el presupuesto. En efecto, la acción gubernamental resulta clave para orientar el desarrollo del espacio público, sumada a la apropiación y reconocimiento de la ciudadanía. Ahora bien, sugerimos al ámbito local como la instancia gubernamental más indicada para definir y programar el espacio público. El énfasis en lo local radica en la posibilidad de este nivel de gobierno de acercarse a las diferentes realidades micro-locales, que plantean usos y necesidades específicas del espacio público.

A partir de ello, se torna indispensable la adaptación de los programas y políticas a cada contexto local. Sin embargo, los programas dirigidos al espacio público deben enmarcarse en programas urbanos de mayor alance, y con una perspectiva integral (tanto en los diagnósticos como en las propuestas que promueven). Asimismo, la construcción y gestión del espacio público demanda la intervención de otros actores en el territorio (ONG, ciudadanos, etc); así como el trabajo integrado y articulado con la región metropolitana en la que se inserta dicho espacio. Se deben reconocer las diversas iniciativas públicas, privadas o mixtas que asumen diferentes aspectos del espacio público: producción, gestión, mantenimiento, patrocinio, vigilancia, entre otras. Por otro lado, los programas dirigidos a intervenir en el espacio público no deben olvidar la sostenibilidad de dicho espacio y su uso por parte de las generaciones precedentes; es decir que todas las intervenciones deben ser sostenibles y sustentables.

- Viabilidad

Actualmente contamos con instrumentos de planeación que pueden fungir como el marco general para operar proyectos que enfaticen en la apropiación social de los

espacios públicos. Consideramos que la disponibilidad de espacios públicos seguros es una demanda social, lo que facilitará la integración de diversos colectivos sociales y de la ciudadanía en general a la gestión de la política.

Eje 2. Administración

Coordinación multinivel para la planeación urbana y metropolitana

Contar con esquemas de colaboración multinivel entre la federación, el estado y los municipios, permitirá enriquecer la vida intergubernamental, hacerla más dinámica con los consecuentes beneficios para la eficacia de las políticas públicas y para la sociedad, además de fortalecer las capacidades de gestión de los tres ámbitos en materia de planeación urbana y metropolitana.

Involucrar la participación de la sociedad, las instituciones de educación superior, los centros de investigación y el sector privado en sincronización y unificación de las acciones para realizar con calidad, oportunidad y eficiencia los proyectos, obras y acciones que demande el crecimiento urbano así como demográfico de la entidad.

- Actores

Sector público, privado y social.

- Instrumentos

Legislación vigente en materia de asentamientos humanos (federal, estatal y municipal).

Instrumentos de planeación del desarrollo urbano y metropolitano vigentes en el Estado de México.

- Método de implantación.
- Elaboración de una propuesta integral.
- Consulta a expertos (académicos, social y privado).
- Desarrollo de foros de discusión.
- Diseño de mecanismos de colaboración de los sectores público, privado y social.
- Viabilidad
    1) Económica: No implica un costo, en virtud de que el Gobierno del Estado de México cuenta con las instancias respectivas (Secretarías, Direcciones Generales, Comités, Organismos Descentralizados, entre otras dependencias vinculadas a la planeación del desarrollo urbano metropolitano).

2) Política: Es congruente con el Pilar 2 del Plan estatal de Desarrollo 2011-2017.
3) Social: Se instaurarán procedimientos y beneficios acordes a las nuevas necesidades de los fenómenos territoriales, derivados del crecimiento demográfico que presentan las diversas regiones y municipios mexiquenses

Eje 3. Gestión

Facilitar al ciudadano el cumplimiento de las normas y disposiciones relacionadas al uso y aprovechamiento del suelo a través de la formación de una Unidad de Gestión Integral del Suelo (UGIS)

Comúnmente el ciudadano se acerca a la autoridad municipal cuando pretende fraccionar, subdividir o fusionar algún predio y construir o ampliar una construcción, o cambiar de propietario un inmueble. El obtener los permisos y/o autorizaciones necesarias le remiten a observar normativas administrativas diferentes, con objetivos y propósitos distintos, en la práctica se representa por un proceso tramitológico donde no pocas veces se tienen conflictos para su otorgamiento. Además su gestión involucra a diversas instancias municipales como la Dirección de Desarrollo Urbano, el Catastro y la Tesorería Municipal, especialmente al área de impuesto predial e ingresos.

Por la complejidad de estos trámites, se corre el riesgo que el ciudadano renuncie a su obtención, y con ello la autoridad municipal también pierde la oportunidad de verificar la congruencia de las acciones pretendidas por los particulares respecto a los objetivos de la normatividad correspondiente, especialmente del Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Hacer cumplir la normatividad relacionada al uso y aprovechamiento del suelo se vuelve un tema estratégico que requiere una participación gubernamental más activa y contundente, sobre todo de carácter preventivo, con el fin de alcanzar una gobernanza urbana integral.

- Actores

Sector público, sector privado y sector social.

- Instrumentos.
  - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
  - Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y su reglamento.
  - Libro Décimo Octavo del Código Administrativo del Estado de México.
  - Título Quinto del Código Financiero del Estado de México y su reglamento.

- Manual Catastral del Estado de México.
- Bando Municipal.
- Reglamentos y manuales de organización internos de cada municipio.

- Método de implantación.
  - Elaboración del anteproyecto de la creación de la UGIS especificando propósito, objetivos y alcances, así como los instrumentos y recursos destinados a su operación.
  - Exposición y aprobación en Cabildo de la creación de la UGIS.
  - Adecuación y publicación del Bando Municipal.
  - Adecuación de los reglamentos y manuales internos de cada municipio.
  - Establecimiento de mecanismos de difusión para posicionar a la UGIS entre la población.

- Viabilidad

Económica. La integración de la UGIS puede tener viabilidad financiera si se considera que en municipios urbanos y metropolitanos sobre todo, la facilidad de obtención de trámites por parte de la población redundaría en mayores volúmenes de solicitudes y por lo tanto de los ingresos por los impuestos y derechos generados. Ello sin considerar los ahorros de recursos que significa una ocupación del suelo ordenada conforme a las disposiciones vigentes.

En el resto de los municipios, especialmente en aquellos cuya estructura administrativa es limitada se debe valorar la reasignación del personal ya existente en las áreas relacionadas a la administración del suelo, o en su caso instruirlo para modificar los procesos actuales hacia unos de mayor apertura para la atención ciudadana, buscando cambiar el paradigma de la relación gobierno-ciudadano a una más cercana a la gobernanza.

Política. Con integración de la UGIS la autoridad municipal se convierte en un gobierno que se asegura de encauzar y / o regular los intereses particulares, enmarcándolos en las previsiones que contempla la ley, garantizando así su cumplimiento en beneficio mutuo. De esta manera se aspiraría a una gobernanza urbana integral donde el gobierno junto con el ciudadano es corresponsable en vigilar y dar cumplimiento a la normatividad establecida en materia de ocupación y aprovechamiento del suelo.

Como señala Pascual (2010:35),

> (…) los ayuntamientos que han transformado su ciudad, no han actuado como un nivel de administración centrado en administrar una normativa y unas competencias ligadas a unos recursos, sino que han asumido la

responsabilidad sobre el presente y el futuro del territorio aunque no dispusieran de las competencias y sobre todo de los recursos para ello. Han asumido los retos ciudadanos porque han considerado que nada de lo que acontezca en su ciudad les es ajeno.

Social. La UGIS atiende un fin social, pues considerando que las necesidades de ocupación y aprovechamiento del suelo por parte de la población no se detendrán por la sola existencia de normas y lineamientos que las regulan (tal como lo demuestra el modelo de crecimiento urbano predominante en el país y la persistencia de diversos problemas urbanos derivados de ello), la participación más activa por parte del gobierno municipal encaminada a facilitar su cumplimiento, asesorando y orientando al ciudadano que así lo requiera contribuye a alcanzar los fines del Estado.

Una política de gobernanza urbana integrada no puede dejar de lado los intereses, preocupaciones y necesidades de la población que gobierna, y más allá del perfeccionamiento metodológico de los instrumentos de ocupación del suelo, debe velar por que su cumplimiento sea efectivo. De esta manera se han de considerar las acciones administrativas necesarias que permitan a las autoridades locales responder eficientemente a las necesidades de su entorno social.

Formulación de una estrategia de desarrollo urbano sustentable y medio ambiente urbano

Es necesario reorientar las políticas públicas urbanas y habitacionales para lograr una política nacional "integral" que reconozca al suelo como el eje del desarrollo urbano, en donde se defina dónde sí y dónde no urbanizar, ofrecer suelo servido con infraestructura con proyecto urbanístico como alternativa frente al mercado informal, que reduzca los riesgos por la inadecuada localización de las urbanizaciones; el cumplimiento del marco regulatorio y normativo en materia urbanística y ambiental; y el diseño de mecanismos de participación ciudadana efectivos y eficaces.

- Actores involucrados

Tres sectores: público, privado y social. Considerar a los ciudadanos como principales actores y participantes de la gestión urbana, para construir ciudades con una mayor calidad de vida.

- Instrumentos

Instrumentos de planeación como: Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población, Ordenamiento Territorial y Evaluación de impacto ambiental. Vincular los planes urbanísticos con otros instrumentos estratégicos existentes sobre el mismo

territorio. Redefinir los instrumentos urbanísticos para integrar herramientas de planificación, control y seguimiento a corto y largo plazo, que permitan regular la presión inmobiliaria e igualmente los precios del suelo.

- Viabilidad

Analizar la estructura y organización de la administración local y valorar su adecuación a la realidad local. Crear un departamento transversal que diseñe la estrategia para interconectar las políticas municipales, y determinar su posición en el organigrama. Establecer grupos de trabajo interdepartamentales para diseñar planes transversales. Crear espacios compartidos por políticos y técnicos de distintas áreas. Diseñar mecanismos de coordinación para mejorar la interrelación entre departamentos y áreas.

Gestionar el manejo integral de las Áreas Naturales Protegidas en el marco del desarrollo sustentable para impulsar el desarrollo económico municipal.

Actualmente el Reglamento del Libro Segundo del Código para la Biodiversidad del Estado de México, establece, en su CAPITULO III. DE LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO ESTATAL A TRAVÉS DE LA SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, los siguientes preceptos:

Artículo 4. Son facultades de la Secretaría:

I. Establecer políticas, criterios, recomendaciones, mecanismos, lineamientos ecológicos, estrategias ecológicas e instrumentos de coordinación y concertación con personas, organizaciones e instituciones de los sectores público, privado y social para la realización de acciones, programas y proyectos acordes al proceso de ordenamiento ecológico, en el ámbito de su competencia;

XVII. Participar en los convenios que celebre el Gobernador del Estado con los municipios, para que el Gobierno Estatal se haga cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de prestación de servicios públicos municipales, o se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y los municipios.

Artículo 5. Corresponden a las autoridades municipales del Estado de México, en el ámbito de su competencia, las siguientes facultades:

I. Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal;

II. Aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en el Código y sus reglamentos, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la

protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o al Estado;

IV. Crear y administrar zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas de su competencia previstas en el Código;

XV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Municipal de Protección al Ambiente, en congruencia con el Programa Estatal;

XVII. Atender los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda el Código u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a las autoridades estatales.

- Actores

Sector público, sector privado y sector social.

- Instrumentos

La legislación vigente en materia ambiental para el Estado de México incluidos el Código de la Biodiversidad del Estado de México, libro segundo y su respectivo reglamento.

- Método de implantación

  - *Foros de discusión en municipios.*
  - *Elaboración de propuesta.*

- Viabilidad

Económica. Las propuestas programas y acciones pueden ser viables a bajo costo, se requiere más de la disponibilidad de los actores y una participación organizada, así como una asesoría ya sea por el sector privado o las instancias del sector público correspondientes.

Política. La celebración de convenios de coadministración de Áreas Naturales Protegidas requiere de iniciativa por parte de los municipios ante las autoridades estatales.

Social. Sin duda alguna se ha demostrado en diferentes casos que la comunidad organizada es la fuerza de los proyectos, especialmente cuando los intereses comunes de protección al ambiente son un fin común.

Bibliografía

Agranoff, Robert (2011), "¿What is the Role of Intergovernmental Relations in Federalism?", en *Public Administration Review*, Vol. 71, Issue supplement.

Antuñano Maurer, Alejandro y Balderas Lima, Marco Darío. 2016. Cinco Décadas de Acelerado Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, *en Revista Real Estate, Market & Lifestyle*, Número 106, México.

Bañón, Rafael, *et. al.* (1997), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.

Cabrero Mendoza, Enrique y García Del Castillo Rodolfo (2001). *Relaciones intergubernamentales en México: Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*. 2do. Congreso IGLOM Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado. Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.

Carrera Hernández, Ady P. (2004). "Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en México: La Búsqueda de un Nuevo Arreglo Institucional ante una Nueva Geografía del Poder Político (1980-2000)", en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 Noviembre.

Grimaldo Lorente Jaime y Rangel Guerrero Christi (2003). "Importancia de las Relaciones Intergubernamentales en un Sistema de Gobierno Federal", en *Provincia*, No. 10. enero-diciembre, pp. 28-52. Universidad de los Andes. Venezuela.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2010). *Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro*. México. D.F.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010). *Censo de Población y Vivienda*, México, INEGI.

Martínez Cabañas, Gustavo (1992), *La Administración Estatal y Municipal de México*, Instituto Nacional de Administración Pública.

Méndez, José Luis (1997). "Estudio Introductorio", en *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, de Deil S. Wright, 1988. México. Fondo de Cultura Económica.

Metrópolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (2011). Comisión 3, *Gobernanza Urbana Integrada*. Barcelona.

OECD (2001a). *Water gobernance in OECD Countries: A multi-level approach.* París: OECD. (OECD Studies on Water).

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU).* [en línea]. México. [20/05/2016]. Disponible en <http://www.undp.org.mx/index.php>.

Pascual, Josep (2010), "10 tesis sobre gobernanza local: Los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países", en Josep Pascual y Amelia Fernández (coordinadores), *La gobernanza democrática: un nuevo*

enfoque para los grandes retos urbanos y regionales, Junta de Andalucía, España, 31-52. Documento pdf disponible en: <http://www.aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/PUB%20BOGOTA%20JA%20GOBERNANZA%20DEMOCRATICA,%20NUEVO%20ENFOQUE%20RETOS%20URBANOS%20Y%20REGIONALES.pdf> [Consulta: 19/06/2012].

Ramírez Kuri, Patricia (2007), "Democracia y ciudadanía. La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía", en Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública, N° 7, Primer semestre, Santiago, Chile, Universidad Central.

Reglas de Operación del Programa Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio 2014.

Rivera Morales, Sergio (2012), Tesis para sustentar el grado de Maestro en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal.

Rosas Ferrusca, Francisco Javier (2016). "Relaciones Intergubernamentales y Gobernanza Metropolitana: hacia una perspectiva integral", en *Revista IAPEM*, Número 94, Mayo-Agosto, México.

Rosique José Antonio, (2012). "¿Un Nuevo Liderazgo Económico y Político de las Grandes Metrópolis?: El Estudio de Dos Casos", en *Gobernabilidad y Gobernanza en los Albores del Siglo XXI y Reflexiones sobre el México Contemporáneo*, Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto (coordinadores). Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sobrino, Luis Jaime. (2003). "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 18, No. 3. El Colegio de México, México.

UN-Habitat United Nations Human Sttlements Programme (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*, Earthscan, London: http://unhabitat.org/grhs/2009.

Vega, Obdulia y Pacheco Raúl (2004). "Relaciones Intergubernamentales, Actores Emergentes y Mecanismos de Influencia", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Volumen X, No. 30. mayo-agosto, pp.109-137. Universidad de Guadalajara, México.

Wright, Deil (1997). *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad de Colima y Fondo de Cultura Económica.

Zurbriggen, Cristina (2012). *Gobernanza en América Latina*. [en línea]. [26/05/2016]. Disponible en <http://www.gobernanza.org.mx>.

Propuesta de Política para el Desarrollo Metropolitano

Comité de Desarrollo Metropolitano

Presidente
Dr. Antonio Vélez Torres

Vocales
Dr. Héctor Castañeda Coria
Dr. David Sánchez García
Lic. María Concepción Beltrán López
Lic. Rocío Vizuet Camacho
Lic. José Ricardo Calzada Sánchez
Lic. Arturo Montalvo Guzmán

Introducción

El Comité Consultivo de Desarrollo Metropolitano del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., en su carácter de órgano asesor, propone el siguiente proyecto de política de desarrollo metropolitano, una vez realizado el estudio y análisis de la problemática metropolitana particularmente la del Estado de México, la cual considera diversos aspectos de carácter, demográfico, político, social, económico, cultural entre otros, además de su alineamiento con el marco jurídico e instrumentos de planeación. Asimismo la importancia del papel del municipio en el desarrollo metropolitano con enfoque sustentable.

Definición del problema

La presente definición se divide en dos temáticas, la primera de ellas, alude a un horizonte estadístico que permite conocer de manera cuantitativa como se encuentran actualmente las metrópolis del Estado de México, desde una perspectiva social, económica y demográfica. La segunda tiene que ver con la problemática que se padece dentro de ellas particularmente en lo que toca al suministro del agua, movilidad, ordenamiento territorial y contaminación, además de la coordinación metropolitana para su gestión.

Panorama demográfico, económico y social de carácter metropolitano

Actualmente el 54% de la población mundial reside en áreas urbanas y se estima que para el 2030, se incremente a dos tercios de la población (66%) (ONU-HÁBITAT, 2016). En el caso de México, este se caracteriza por ser un país que ha experimentado un crecimiento acelerado de su población urbana, apenas en el año 1910 ésta representó el 10.5% de la población total, en 1950 el 28% y al año 1980 se incrementó considerablemente hasta llegar al 55%. Actualmente el 72.1% por ciento habita en las 384 ciudades de más de 15 mil habitantes (CONAPO, 2012) y 57% de estos en las 59 zonas metropolitanas (INEGI, CONAPO y SEDESOL, 2012), lo que implica

una tendencia positiva para convertirse en un país eminentemente metropolitano en las próximas décadas.

La población metropolitana nacional es de 68 millones 103 mil 479 habitantes que representan el 57% de la población total que es de 119 millones 530 mil 753 habitantes (INEGI, 2015). En este sentido, la densidad de población metropolitana a nivel nacional es de 400 habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI, 2011 y 2015).

Las 59 metrópolis en su conjunto tienen una Población Económicamente Activa (PEA) de 26 millones 949 mil 950 que representa el 60.3% de la total nacional que es de 44 millones 701 mil 044 personas (INAFED, 2010b).

En estas se genera un Producto Interno Bruto (PIB) de 5 billones 529 mil 054 millones 689 mil 592 pesos que representa el 74.1% del PIB nacional que es de 7 billones 466 mil 573 millones 475 mil 883 pesos (INAFED, 2005).

El Índice de Marginación (IM) promedio de las 59 zonas metropolitanas en su conjunto es de -1[1], parámetro bajo de este rubro (CONAPO, 2011), mientras que la media de su Índice de Desarrollo Humano[2] (IDH) corresponde a 0.83%, un índice alto (INAFED, 2010a).

En el caso particular del Estado de México, cuenta con tres zonas metropolitanas reconocidas por el grupo interdisciplinario integrado por INEGI, CONAPO y SEDESOL (2012). Estas son: Valle de México, la de Toluca y la de Tianguistenco.

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), se integra por 59 municipios mexiquenses[3], las 16 demarcaciones territoriales[4] de la Ciudad de México y un municipio hidalguense[5] (INEGI, CONAPO y SEDESOL, 2012).

1 El Índice de Marginación desarrollado por CONAPO permite identificar, por áreas geográficas, la intensidad de las privaciones y exclusión social de la población. Entre menor es el valor del índice, menor es la proporción de su población excluida. Una cifra mayor que cero se considera un IM medio o alto, dependiendo de su valor.

2 sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos del desarrollo humano (educación, salud e ingreso), medido en un rango de 0 a 1, en el que los valores más cercanos a 1 significan un mayor desarrollo humano.

3 Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango.

4 Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco.

5 Tizayuca.

La población de cada uno de los municipios y demarcaciones territoriales que la integran al año 2015 en su conjunto dan 20 millones 892 mil 724 de habitantes de los cuales: 8 millones 918 mil 653 corresponden a la CDMX que equivalen al 100% de la población de esta entidad federativa, 11 millones 854 mil 629 habitantes mexiquenses que representan el 73.23 por ciento del total del Estado de México que es de 16 millones 187 mil 608, además de 119 mil 442 personas que equivalen al 4.18% de la población estatal hidalguense que incluye a 2 millones 858 mil 359 habitantes (INEGI, 2015).

La población total de esta zona metropolitana representa el 30.68% del total de la población metropolitana que es de 68 millones 103 mil 479 habitantes y el 17.48% del total nacional que tiene 119 millones 530 mil 753 habitantes (INEGI, 2015).

Tiene una extensión territorial de 7863.52 kilómetros cuadrados de los cuales: 1479.81 kilómetros cuadrados corresponden al territorio de la CDMX que equivalen al 100% del mismo para esta entidad federativa, 6291.21 kilómetros cuadrados del territorio mexiquense que equivalen al 28.14% que cuenta con un total de 22 mil 356.80 kilómetros cuadrados, al 0.44% del territorio hidalguense que presenta un total de 20 mil 846 kilómetros cuadrados. Dicha extensión territorial de esta zona metropolitana equivale al 4.61% del territorio total de las 59 zonas metropolitanas que es de 170 mil 464.09 kilómetros cuadrados, así como al 0.40% del territorio nacional que cuenta con 1 millón 959 mil 247.98 kilómetros cuadrados (INEGI, 2011). Presenta una densidad de población de 2657 habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI, 2011 y 2015).

Esta zona metropolitana cuenta con 8 millones 708 mil 263 personas incluidas dentro de la Población Económicamente Activa que representa el 77.97% del total de la PEA de las entidades en cita que es de 11 millones 168 mil 703 y el 19.48% de la PEA a nivel nacional que es de 44 millones 701 mil 044 personas (INAFED, 2010b).

Además, esta metrópoli aporta 1 billón 708 mil 925 millones 508 mil 687 pesos que representa: el 84.45% del Producto Interno Bruto de las tres entidades que es de 2 billones 023 mil 648 millones 167 mil 197 pesos y el 22.89% del PIB nacional equivalente a 7 billones 466 mil 573 millones 475 mil 883 pesos (INAFED, 2005).

La Zona Metropolitana del Valle de México tiene un Índice de Marginación (CONAPO, 2011) promedio de -1.37, que es bajo. Su Índice de Desarrollo Humano promedio es de 0.85 que es mayor al nacional que presenta un 0.74 (INAFED, 2010a).

Por su parte, la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT) está conformada por 15 municipios mexiquenses[6] (INEGI, CONAPO y SEDESOL, 2012). Su población es de 2

[6] Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec.

millones 116 mil 506 habitantes que representa el 13.07% del total estatal que incluye 16 millones 187 mil 608 habitantes; y el 1.77% del total nacional que asciende a 119 millones 530 mil 753 habitantes (INEGI, 2015).

Tiene una extensión territorial de 2228.69 kilómetros cuadrados que equivalen: al 9.97% del territorio estatal que tiene 22 mil 356.80 kilómetros cuadrados y al 0.11% del territorio nacional que cuenta con 1 millón 959 mil 247.98 kilómetros cuadrados (INEGI, 2011). Presenta una densidad de población de 950 habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI, 2011 y 2015).

Esta zona metropolitana cuenta con 768 mil 641 personas incluidas en la Población Económicamente Activa que representan el 12.55% del total de la PEA a nivel estatal, que tiene 6 millones 124 mil 813 personas y el 1.72% de la PEA a nivel nacional que es de 44 millones 701 mil 044 personas, así como el 4.75% de la población estatal total (INAFED, 2010b).

En cuanto al Producto Interno Bruto, esta zona metropolitana aportó 121 mil 568 millones 564 mil 432 pesos que representan el 12.04% del total del PIB estatal que fue de 1 billón 009 mil 753 mil millones 552 mil 399 pesos y el 1.63% del PIB nacional equivalente a 7 billones 466 mil 573 millones 475 mil 883 pesos (INAFED, 2005).

El promedio del IM en esta zona metropolitana es de -1.16, lo que indica un índice muy bajo (CONAPO, 2011), mientras que la media de su IDH es de 0.85, lo que indica un índice alto en una escala del 0 al 1 (INAFED, 2010a).

En lo que respecta a la Zona Metropolitana de Tianguistenco está conformada por seis municipios[7] (INEGI, CONAPO y SEDESOL, 2012). Presenta una población total de 170 mil 461 habitantes que representa: el 1.05% del total estatal que incluye a 16 millones 187 mil 608 habitantes y el 0.14% del total nacional que tiene 119 millones 530 mil 753 habitantes (INEGI, 2015).

Tiene una extensión territorial de 364.92 kilómetros cuadrados que equivalen: al 1.63% del territorio estatal que tiene 22 mil 356.80 kilómetros cuadrados y al 0.02% del territorio nacional que cuenta con 1 millón 959 mil 247.98 kilómetros cuadrados (INEGI, 2011). Presenta una densidad de población de 467 habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI, 2011 y 2015).

Esta zona metropolitana cuenta con 62 mil 763 personas incluidas dentro de la Población Económicamente Activa que representa el 1.02% del total de la PEA de la entidad en cita que es de 6 millones 124 mil 813 y el 0.14% de la PEA a nivel nacional que es de 44 millones 701 mil 044 personas. (INAFED, 2010b).

[7] Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Xalatlaco, Texcalyacac y Tianguistenco.

Además, esta metrópoli aporta 6293 millones 862 mil 436 pesos que representa: el 0.62% del Producto Interno Bruto estatal que es de 1 billón 009 mil 753 millones 552 mil 399 pesos y el 0.08% del PIB nacional equivalente a 7 billones 466 mil 573 millones 475 mil 883 pesos (INAFED, 2005).

Tiene un Índice de Marginación promedio de -0.96, índice bajo (CONAPO, 2011). Su Índice de Desarrollo Humano promedio es de 0.83 que es mayor al estatal que tiene un 0.74 y también mayor al nacional que presenta un 0.74 (INAFED, 2010a), 79[8] de los 80 municipios mexiquenses metropolitanos, más uno que tiene un carácter urbano[9] a su vez forman parte de la Megalópolis[10] del Centro de México, la cual para su delimitación se toma como base el siguiente antecedente:

En el año 2013 se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, como una instancia de coordinación para tratar la problemática ambiental de este territorio.

Fecha de publicación del convenio: 3 de octubre de 2013, en el "Diario Oficial de la Federación", mediante convenio de coordinación firmado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

Sustituye a la Comisión Ambiental Metropolitana.

Ámbito de competencia: Las 16 demarcaciones territoriales y 167 municipios distribuidos en 12 zonas metropolitanas además de 57 que no tienen carácter metropolitano, como se menciona a continuación:

a) 29 municipios hidalguenses, desglosados de la siguiente manera:
   - Uno de la Zona Metropolitana del Valle de México[11].
   - Siete de la Zona Metropolitana de Pachuca[12].
   - Tres de la Zona Metropolitana de Tulancingo[13]:
   - Cinco de la Zona Metropolitana de Tula[14].
   - 13 municipios no metropolitanos[15].

[8] Con excepción del municipio de Atizapán.
[9] Tenango del Valle.
[10] Refiere al conjunto de zonas metropolitanas, que por su crecimiento urbano acelerado lleva al contacto de la influencia de una con las otras, formando conurbaciones de grandes ciudades.
[11] Tizayuca.
[12] Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala.
[13] Cuautepec de Hinojosa, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Tulancingo de Bravo.
[14] Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan y Tula de Allende.
[15] Ajacuba, Chapantongo, Emiliano Zapata, Nopala de Villagrán, Singuilucan, Tepeapulco, Tepeji del Río de Ocampo, Tepetitlán, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Tlanalapa, Tolcayuca y Villa de Tezontepec.

b) 80 municipios mexiquenses a los cuales ya se hizo referencia desglosados de la forma siguiente:
   - 15 de la Zona Metropolitana de Toluca.
   - Cinco de la Zona Metropolitana de Tianguistenco.
   - 59 de la Zona Metropolitana del Valle de México.
   - Un municipio no metropolitano.

c) 33 municipios morelenses desglosados de la siguiente manera:
   - Ocho de la Zona Metropolitana de Cuernavaca[16].
   - Seis de la Zona Metropolitana de Cuautla[17].
   - 19 municipios no metropolitanos[18]:

d) 22 municipios de Puebla desglosados de la siguiente manera:
   - Uno de la Zona Metropolitana de Tehuacán[19].
   - Uno de la Zona Metropolitana de Teziutlán[20].
   - 18 de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala[21].
   - Dos municipios no metropolitanos[22].

e) 60 municipios de Tlaxcala desglosados de la siguiente manera:
   - 19 de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala[23].
   - 19 de la Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco[24].
   - 22 municipios no metropolitanos[25].

[16] Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán y Xochitepec.

[17] Atlatlahucan, Ayala, Cuautla, Tlayacapan, Yautepec y Yecapixtla.

[18] Amacuzac, Axochiapan, Coatlán del Río, Jantetelco, Jojutla, Jonacatepec, Mazatepec, Miacatlán, Ocuituco, Puente de Ixtla, Temoac, Tepalcingo, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlaquiltenango, Totolapan, Zacatepec y Zacualpan de Amilpas.

[19] Tehuacán.

[20] Teziutlán.

[21] Amozoc, Coronango, Cuautliancingo, Chiautzingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlalcingo, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, San Salvador El Verde, Tepatlaxco de Hidalgo y Tlaltenango.

[22] Atlixco e Izúcar de Matamoros.

[23] Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Mazatecochco de José María Morelos, Tepetitla de Lardizábal, Acuamanala de Miguel Hidalgo, San Pablo del Monte, Tenancingo, Teolocholco, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Papalotla de Xicohténcatl, Xicohtzinco, Zacatelco, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla y Santa Cruz Quilehtla.

[24] Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Apizaco, Cuaxomulco, Chiautempan, Contla de Juan Cuamatzi, Panotla, Santa Cruz Tlaxcala, Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, Tocatlán, Totolac, Tzompantepec, Xaloztoc, Yauhquemehcan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texóloc, San Francisco Tetlanohcan y Santa Isabel Xiloxoxtla.

[25] Atlangatepec, Atltzayanca, Calpulalpan, El Carmen Tequexquitla, Cuapiaxtla, Muñoz de Domingo Arenas, Españita, Huamantla, Hueyotlipan, Ixtenco, Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Nanacamilpa de Mariano Arista, Natívitas, Terrenate, Tlaxco, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Xaltocan, Benito Juárez, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, San José Teacalco, San Lucas Tecopilco.

La población de esta megalópolis es de 30 millones 939 mil 558 habitantes que equivalen al 25.88% de la población total que es de 119 millones 530 mil 753 personas (INEGI, 2015).

Cuenta con una extensión territorial de 27 mil 791.29 kilómetros cuadrados, que representan el 1.42% del total del territorio nacional que es de 1 millón 959 mil 247.98 kilómetros cuadrados (INEGI, 2011). Tiene una densidad de población de 1113 habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI, 2011 y 2015).

En cuanto a la PEA tiene 12 millones 483 mil 162 personas que equivalen al 27.93% de la PEA nacional que es de 44 millones 701 mil 044 personas (INAFED, 2010b).

Su PIB fue de 2 billones 477 mil 461 millones 682 mil 896 pesos que representaron el 33.18% del PIB nacional que fue de 7 billones 466 mil 573 millones 475 mil 883 pesos (INAFED, 2005).

Su Índice de Marginación es de -0.99, un IM Bajo (CONAPO, 2011). Su Índice de Desarrollo Humano fue de 0.84, IDH alto, está por arriba del nacional que es de 0.74 (INAFED, 2010a).

Como se puede observar, las zonas metropolitanas son espacios de oportunidad para el desarrollo económico y social de sus habitantes, así lo muestran los datos antes expuestos, no obstante, en ellas también es posible observar problemáticas de carácter ambiental o de movilidad por ejemplo, inclusive también de ordenamiento territorial. En este sentido a continuación se expone de manera general este tipo de cuestiones metropolitanas.

Problemática metropolitana

Las zonas metropolitanas en general se caracterizan por ser territorios donde se concentran grandes colectividades humanas, las cuales requieren de una serie de necesidades tales como: suministro de agua potable y servicios públicos en general, vivienda idónea para el desarrollo de las familias, desplazamiento a diferentes lugares para realizar sus actividades cotidianas, entre otras, lo que propicia que actualmente se requiera del fortalecimiento de las acciones encaminadas a proveer estos aspectos, acompañado del favorecimiento de una cultura de lo metropolitano cuya interiorización y práctica por parte de la población coadyuve a la preservación de las metrópolis que habitan.

En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, la cuantía de agua disponible no es la necesaria para satisfacer la demanda de sus más de 20 millones de personas,

esta metrópoli se ubica en la Región RHA XIII Valle de México, zona donde se presenta la situación más crítica de escasez, lo que pone en riesgo a 20 por ciento aproximadamente del total de habitantes a nivel nacional. "En 2008 esta región tuvo en promedio tan sólo 165 m^3/año de agua por habitante, lo que significa menos de la décima parte del requerimiento mínimo internacional" (ONU y Sedesol, 2011: 59), que de acuerdo con el Banco Mundial y la ONU, es de más de "1700 m^3/hab./año" (ONU y Sedesol, 2011: 70).

> Aunque el consumo promedio de agua por persona en la Zona Metropolitana del Valle de México es de 300 litros diarios, uno de los más elevados del mundo, existen diferencias considerables entre las distintas colonias de la ciudad: en las zonas de nivel económico alto el consumo puede ser de hasta 600 litros de agua por habitante al día, mientras que en otras zonas el consumo es de apenas 20 litros, mismos que son surtidos por medio de carros tanque con un costo muy alto para el consumidor (Martínez y Paredes, 2016: 5).

Cabe mencionar que en esta metrópoli "el 40 por ciento del desperdicio del agua se da por fugas en la red de distribución y fugas administrativas (agua no contabilizada en todo el país)" (ONU y Sedesol, 2011: 59). De esta forma, el Consejo Mundial del Agua, manifiesta que:

> (...) los mexicanos deben comprender que el agua es un recurso escaso (…) advierte que el tema es extremadamente político (…) Si México no comienza a trabajar en la eficiencia y gestión del recurso "habrá problemas en el futuro" y, a pesar de la infraestructura técnica que se pueda tener, se requiere voluntad política (…) Debemos involucrar a los políticos en el tema del agua, si no se involucran no se resolverá ningún problema. Nosotros los técnicos podemos tener las mejores ideas, pero si no se convencen aquellos responsables por tomar la decisión nada sucederá (…) Lo importante es que tangamos una buena gestión del agua. Una infraestructura coherente (…) para poner en práctica un uso eficiente del agua (León, 2012: 1).

Por otro lado, en cuanto al tema de la movilidad y ordenamiento territorial, hoy por ejemplo, en las zonas metropolitanas del Estado de México se puede observar como desde hace varias décadas, en algunos casos, los esquemas de asentamiento y el modelo de desarrollo urbano han sido ajenos al vínculo: lugar de vivienda/ lugar de trabajo, lo que significa por ejemplo que la PEA se asienta cada vez más lejos de sus centros laborales, principalmente en fraccionamientos habitacionales de la periferia, con pocas o nulas conexiones de transporte colectivo y con poca o nula infraestructura para peatones y ciclistas (Centro de Transporte Sustentable de México, 2011:16).

> La aplicación de una política de vivienda inadecuada y la estructura de las ciudades ha alejado paulatinamente las zonas residenciales, industriales y comerciales, provocando la dispersión de la población y dificultando su acceso a oportunidades laborales, comerciales y de esparcimiento. De manera paralela se ha descuidado la provisión de infraestructura peatonal y ciclista; así como la oferta de transporte público de calidad, seguro y vinculado a criterios de densidad y de desarrollo urbano (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), 2014: 8).

Aparte de estos aspectos negativos que disminuyen la calidad de vida de los mexiquenses, cabe decir que ésta se ha visto aminorada también por el crecimiento demográfico y un ordenamiento territorial muchas veces desarticulado que une a la Ciudad de México con el Estado de México por ejemplo. Entre las distancias y una alta inversión de tiempo y dinero dedicado a los traslados simples, hogar-trabajo-hogar, en transportes inseguros y de baja calidad, la población cuenta con menos tiempo para dedicar a otro tipo de actividades que contribuyen a elevar su calidad de vida como la convivencia familiar, la recreación o el descanso, además de que su medio ambiente (agua, aire y tierra) constantemente se contamina (Centro de Transporte Sustentable de México, 2011).

De esta manera, la mayor parte de las veces es el factor económico el que determina el valor del suelo, éste es el principal motivo por el cual a la población se le hace atractivo adquirir terrenos y comenzar asentamientos en zonas periféricas y marginadas e inclusive residenciales, donde llegan los incentivos del desarrollo y donde no existen normas regulatorias para el cuidado del medio ambiente o para el uso de suelo en terrenos que se caracterizan por ser zonas de riesgo (*Ibid.*). En este sentido, se han implementado políticas que buscan descentralizar la economía para aminorar los congestionamientos vehiculares, mediante la construcción de nuevos espacios habitacionales, no obstante, éstos no cuentan con centros laborales, comerciales, educativos o de salud, por lo que los desarrollos urbanísticos son puramente habitacionales (*Ibid.*) y por ende, muchas veces abandonados, resultando poco rentables y sin contribuir al desarrollo de una movilidad adecuada.

> No obstante la relevancia de las ciudades, la planeación urbana ha quedado rezagada. El actual modelo de crecimiento urbano es determinado por el mercado inmobiliario y es, fundamentalmente, disperso, desordenado, con bajas densidades, sin usos mixtos e insustentable…La falta de planeación urbana ha resultado en fragmentación del territorio y ha aumentado las distancias y los tiempos de traslado… De acuerdo con el INFONAVIT (2010), actualmente el 26 por ciento de sus viviendas financiadas se encuentra desocupado o abandonado. El 21 por ciento de estos casos es resultado de la distancia que

> separa la vivienda de la ciudad (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, 2012: 14-15).

Así, tenemos que este tipo de proyectos habitacionales son producto de inversiones públicas y privadas que, como se puede observar, no están relacionados con las necesidades e intereses de la población en general quien en última instancia debe asumir los costos considerables de infraestructura urbana y de transporte que propicia este modelo de ordenamiento del territorio (Centro de Transporte Sustentable de México, 2011).

> La tendencia de los desarrolladores inmobiliarios ha sido adquirir suelo barato en la periferia cada vez más lejana de las ciudades. Se ha vuelto cada vez más frecuente la compra de terrenos ejidales y su cambio de uso del suelo para construir conjuntos habitacionales. En este sentido, la construcción de estos conjuntos se ha llevado a cabo como una urbanización sin ciudad o como una ciudad insular… en la medida en que dichas estructuras urbanas se vinculan a su entorno y al espacio metropolitano sólo por medio de una vialidad colectora.

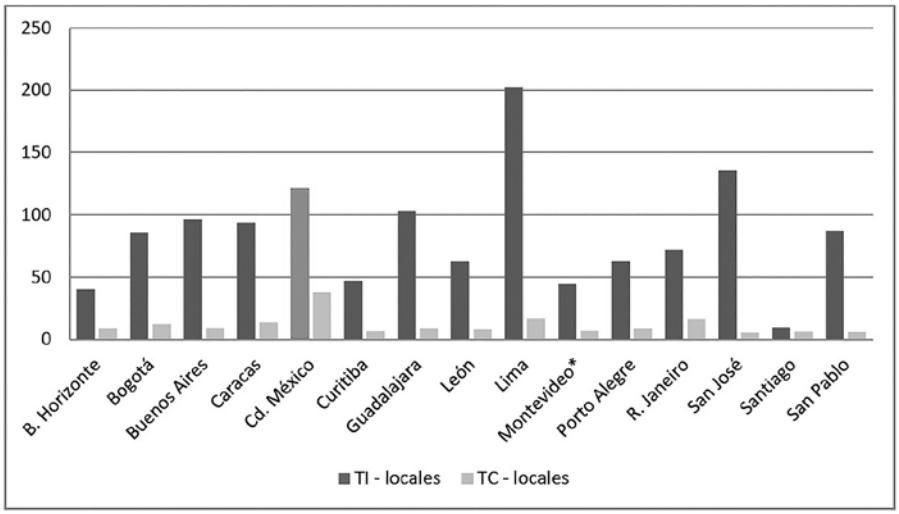
Este modelo implica que los habitantes deben enfrentar:

- Altos costos de transporte (relativos a su ingreso y tiempo).
- Aislamiento de su hábitat.
- Lejanía de las fuentes de trabajo, bienes y servicios disponibles en las ciudades (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, 2012: 16).

Con base en lo expuesto se puede observar una tendencia a la fragmentación del espacio urbano, toda vez que aumenta las distancias y tiempos de traslado y ha puesto en tela de juicio la estructura territorial y ambiental de la mayoría de las ciudades mexicanas, entre ellas la ZMVM, ya que esquemas de desarrollo disperso, de muy baja densidad y sin usos de suelo mixto, obliga a los ciudadanos a recorrer distancias más largas y en consecuencia, a utilizar más el automóvil que otro tipo de formas de movilidad como caminar o usar la bicicleta, las cuales resultan costosas desde el punto de vista de recursos como el tiempo**,** más allá del incipiente fomento de una cultura vial que incluye estas maneras de transitar de un lugar a otro. Por otro lado, la relación entre la movilidad urbana y sus efectos en el medio ambiente y en la salud de los habitantes de las metrópolis es estrecha ya que el crecimiento del parque vehicular de la ZMVM, y en particular de los 59 municipios mexiquenses que la integran, ha ido en aumento en los últimos 50 años, por ende, el inventario de emisiones también.

En 2008 dicho inventario reportó que por año se emiten más de 3 millones de toneladas de diversos contaminantes atmosféricos, de los cuales el 84 por ciento proviene de automóviles, propiciando que de 10 días, 6 sean de contingencia ambiental, con enormes costos en la salud pública por las enfermedades respiratorias de la población más vulnerable (Centro de Transporte Sustentable de México, 2011: 29). Con esto, es posible afirmar que el transporte público masivo de la ZMVM es uno de los más contaminantes si se compara con 14 metrópolis o ciudades latinoamericanas, sólo por debajo de Lima en Perú y San José en Costa Rica, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Emisiones contaminantes locales por Transporte Individual (TI) y Transporte Colectivo (TC) para la ZMVM



Fuente: Centro de Transporte Sustentable de México (2011:30).
Nota: Corresponde al TC para la ZMVM (incluye los 59 municipios mexiquenses de la ZMVM).
Representa el TI.

En lo que se refiere a las zonas metropolitanas de Toluca y de Tianguistenco, un primer aspecto refiere a que la distancia promedio entre los conjuntos de viviendas y el centro urbano más cercano va de 10.56 km a 21.9 km en estas metrópolis (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, 2012: 16).

Por otro lado, actualmente en estas metrópolis no hay una definición precisa de un límite al crecimiento urbano, lo que favorece la continua expansión y dispersión de la zona urbana de estas zonas metropolitanas. Este fenómeno lo propician diversos factores, tales como: una normatividad laxa que da permisos de construcción y cambios de uso de suelo sin criterios de desarrollo sustentable, permisividad ante la

especulación inmobiliaria, intereses creados en materia de tenencia y propiedad de la tierra, corrupción y relaciones clientelares, entre otros. (Centro Mario Molina, 2014:12).

Lo anterior vuelve más difícil la caminata y el uso de la bicicleta para sus habitantes, en este orden de ideas, al igual que lo que sucede en el Valle de México, los altos costos para estas dos maneras de movilidad se hacen evidentes.

En cuanto al tema de polución, en estas metrópolis se padecen tres graves problemas ambientales: contaminación de aguas, alto porcentaje de partículas suspendidas en el aire y confinamiento de desechos. En particular sobre la contaminación del aire se tiene un registro de una emisión anual de 608 mil 140 toneladas de contaminantes, de los cuales 93% proviene del sector transporte, 6% de industrias y comercios y 1% de los suelos y su vegetación (Poderedomex, 2013).

En las metrópolis en cita el 47% de los autobuses y el 59% de los microbuses de transporte público tienen más de 10 años de antigüedad. La tecnología a diesel con la que operan estos vehículos, aunada a su obsolescencia tecnológica, propicia importantes emisiones contaminantes, en especial de material particulado. Las altas concentraciones de partículas PM10 y PM2.5 se relacionan con enfermedades respiratorias en grupos vulnerables, tales como: bronquitis aguda en niños, bronquitis crónica en adultos y muerte prematura; principalmente en menores de edad y personas de la tercera edad, (Centro Mario Molina, 2014: 19) lo que conlleva una disminución de la calidad de vida de los habitantes de esta metrópoli.

En este orden de ideas, toda vez que estos temas que se consideran como parte de la problemática metropolitana, rebasan límites territoriales municipales e incluso estatales, una cuestión generalizada que requiere fortalecerse en los municipios metropolitanos del Estado de México es la coordinación, no sólo entre las instancias públicas que participan en ella, sino también con los sectores social y privado para la planeación eficiente y de alta calidad de su gestión.

A escala metropolitana considerada el espacio donde habitan aproximadamente 88 de cada 100 mexiquenses, se puede notar una gobernanza fragmentada, por lo que se requiere fortalecer la coordinación y colaboración entre ámbitos de gobierno en materia por ejemplo de gestión de movilidad así como el ordenamiento territorial, para poder abordar con prontitud problemas como: un transporte masivo de baja capacidad y mala calidad (como es el caso de los microbuses) y por el lado del desarrollo urbano, una expansión urbana periférica, con oferta de empleo concentrado en el núcleo metropolitano (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, 2015).

Política de desarrollo metropolitano

Con base en las reuniones de trabajo y deliberación del Comité de Desarrollo Metropolitano, esta instancia de consulta propone una política de desarrollo metropolitano basada en un enfoque sustentable, donde el municipio sea el principal motor del desarrollo.

Enfoque sustentable para el diseño de la política

El desarrollo sustentable parte de un equilibrio entre los desarrollos social y económico con el cuidado del medio ambiente, para el caso de esta política y con base en la problemática planteada se propone un enfoque que incluya la:

Peatonalización de las ciudades. Diseñar los espacios urbanos dando la preferencia a los peatones.

Conectividad urbana. Conectar los distintos puntos de la ciudad o zona, de tal manera que no genere tráfico, que se respete al peatón, que la comunicación sea más rápida y que se evite contaminación de la zona por tránsito de vehículos.

Diversidad del uso del suelo. Diversidad de los espacios públicos en donde se manifiestan varias culturas, uso comercial, habitacional, y diversas manifestaciones artísticas del lugar o región respecto al uso de suelo y tipología del edificio.

Diversidad en materia de vivienda. Variedad existente de la vivienda o morada, específicamente en el aspecto de su tipología, costo y construcción; e integradas en bloques y con una proximidad de unos con otros que conformen barrios y colonias, que a su vez se distingan por determinado estilo arquitectónico.

Calidad en arquitectura y diseño urbano. Calidad que se manifiesta en belleza, confort y funcionalidad de los edificios y de conjunto que conforman el área urbana, zona o región en cuestión; que brinda además una identidad del lugar y de sus habitantes.

Estructura tradicional de barrios y colonias. Estructura que hace funcionales las distintas zonas de una ciudad, por ejemplo: el tradicional acomodo de la vida pública en el centro de la ciudad, la vida comercial parte en el centro y parte en la periferia, la zona habitacional próxima al centro y al equipamiento urbano básico, en donde, sin problemas, se llegue de un lugar a otro, y de preferencia caminando 10 o 15 minutos.

Incremento en la densidad urbana. Se refiere básicamente (a la compactación) de la mancha urbana, de la infraestructura y del equipamiento que necesariamente ocupa mayor espacio en la ciudad o en sus alrededores. En el nuevo urbanismo los servicios, así como las zonas habitacionales, se desean acercar de tal manera que se pueda acceder caminando, en bicicleta o en motocicleta, esto para aminorar el uso de vehículos contaminantes y tener mejor conservada la ciudad, en respuesta del aumento de la población.

Transporte inteligente. Hacer y promover el mejor uso del transporte público mediante nuevas tecnologías menos contaminantes y más eficaces de acuerdo a la conectividad en las ciudades. Por supuesto, el uso de bicicletas, motocicletas y caminar son bienvenidos. En este punto se debe optimizar la utilización de los sistemas intermodales, es decir, mediante la mejora del conocimiento ya existente en relación al transporte, y la generación de nuevos modelos de control, gestión, planificación y seguridad; así como la aplicación de tecnologías y metodologías que permitan el desarrollo de un transporte intermodal inteligente en un entorno global en las ciudades. Entre las principales modalidades en transporte urbano inteligente están: tren ligero, metro, autobús, motocicleta, bicicleta y al final el automóvil.

Sustentabilidad urbana. Manejo apropiado de los recursos económicos disponibles, control y manejo de aire, suelo, agua, energía, materiales y desechos y amenazas de fuego, que implica además el beneficio a la comunidad que puede ser en varios niveles: desde el federal, estatal, regional y municipal, hasta un beneficio social en una comunidad, barrio o colonia de una ciudad.

Por supuesto, el uso de nuevas tecnologías, así como de diseño de edificios y espacios urbanos con responsabilidad ecológica, es una de las características principales del nuevo urbanismo.

Calidad de vida. Todos los puntos anteriores tienen el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la generación de lugares y espacios públicos sanos para gente sana (Hernández, 2008: 301-302).

Asimismo, de acuerdo con Hernández (2008), los beneficios del nuevo urbanismo para los habitantes de las ciudades donde se aplique, consisten en:

- Mayor calidad de vida.
- Menor tráfico de vehículos.
- Vida con menos estrés.
- Mejores lugares de trabajo y esparcimiento.

- Mayor conectividad de un lugar a otro.
- Reducción importante de la contaminación e impacto ambiental. Además de beneficios para los negocios.
- Incremento en las ventas debido a la peatonalización de las ciudades.
- Menos estrés en el abastecimiento comercial por habitante.
- Ahorro económico en el transporte.
- Disminución de las rentas en zonas comerciales y aumento de oportunidades desde una baja escala de negocios.
- Oportunidades para el turismo (*Ibid.*: 302).

Beneficios para los desarrolladores:

- Mayores oportunidades de desarrollos inmobiliarios debido al incremento de la densidad y la organización de las ciudades.
- Más ventas por metro cuadrado de terreno.
- Una mayor plusvalía en los terrenos.
- Ahorro de costos debido a ahorros de tiempo, en las ciudades que adopten el crecimiento inteligente.
- Ahorro en estacionamientos que funcionen de manera mixta con otras actividades comerciales.
- Ahorro de instalaciones para estacionamiento debido a la peatonalización.
- Reducción del impacto hacia la infraestructura urbana, debido al menor uso de los automóviles.
- Reducción de los gastos por impacto ambiental (*Ibid.*: 302).

De la misma manera tendría beneficios para los Ayuntamientos:

- Mayor estabilidad en el pago de impuestos.
- Menor gasto *per cápita* por infraestructura en comparación con el urbanismo tradicional.
- Menor tráfico vehicular.
- Menor gasto en seguridad pública, debido al aumento de gente durante el día y la noche.
- Mejor imagen e identidad de la comunidad y la ciudad.
- Menor riesgo de crecimiento urbano desmesurado e inseguro.
- Mejor relación entre autoridades y ciudadanos.
- Reducción de los gastos por impacto ambiental (*Ibid.:* 302-303).

No obstante, para que el nuevo urbanismo se pueda aplicar en el caso de México existen varios obstáculos que se deben vencer, siendo los siguientes:

- Un alto costo económico inicial que supone adoptar la racionalidad ambiental en materia de urbanismo y en cualquier área.
- Notable atraso tecnológico y científico que impide adecuar los dispositivos necesarios para hacer sustentables a las ciudades, ejemplo: los dispositivos y aparatos para implementar sistemas Foto Voltaicos de vanguardia, sistemas de generación de electricidad por medios eólicos, geotérmicos, minihidráulicos, así como la implementación del transporte inteligente, el tratamiento de desechos peligrosos, la recuperación y tratamiento de aguas negras y grises, etcétera.
- Ampliar y modificar la normatividad vigente en materia de desarrollo sustentable y planeación urbana sustentable, así como sus políticas públicas.
- Restaurar y convenir los intereses políticos y sociales respecto al uso de suelo, y
- Corregir lo construido y urbanizado dentro de lo desmesurado y no planeado en las ciudades (*Ibid.:* 302-303).

Desde la perspectiva del comité, la política de desarrollo metropolitano basada en este enfoque puede contribuir al desarrollo integral de las ciudades que incluya el equilibrio entre los tres elementos de lo sustentable: el social, el económico y ambiental.

Instrumentos jurídicos y de planeación en materia metropolitana

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 establece que:

> Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, *podrán coordinarse y asociarse* para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la *asociación* de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan *coordinadamente* por el estado y el propio municipio.

Este precepto tiene implícito un carácter voluntario de la coordinación y asociación de los gobiernos municipales.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 139, refiere en su apartado:

> II. En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios *deberán* en forma *coordinada* y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado, en las materias de:
   - *Abasto y Empleo, Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos.*
   - *Coordinación Hacendaría, Desarrollo Económico.*
   - *Preservación, Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, Protección al Ambiente.*
   - *Protección Civil, Restauración del Equilibrio Ecológico.*
   - *Salud Pública y Seguridad Pública, Transporte y Turismo…*

b) Integrar invariablemente al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones [metropolitanas] respectivas…
c) *Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos…*constituirán fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas.
   Su participación se regirá por principios de proporcionalidad y equidad atendiendo a criterios de beneficio compartido
d) *Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas.*
e) Suscribir *convenios* con la Federación, los estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México).

Lo anterior nos indica un carácter obligatorio de la coordinación entre los gobiernos municipales y el estatal.

Respecto a los instrumentos de planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 incluye cinco metas nacionales como sus ejes rectores: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global, en este sentido en lo respectivo a materia metropolitana se tiene que:

Meta Nacional: VI.2. México Incluyente

Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

Estrategia 2.5.3. *Lograr una mayor y mejor coordinación interinsti-tucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno,* para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

Líneas de acción

- *Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda,* bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia.
- *Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación* entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.
- Promover *la adecuación de la legislación en la materia* para que responda a los objetivos de la Nueva Política de Vivienda.

Asimismo se establece en la:

Meta Nacional: VI.1. México en Paz

Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.

Líneas de acción

- *Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales,* como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros.
- Promover la *firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo,* que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.
- Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el *fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.*
- *Impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustenten la redistribución de competencias* de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.

- *Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.*

En lo que toca al Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, este instrumento de planeación se estructura en tres pilares: Gobierno Solidario, Estado Progresista y Sociedad Protegida; mismos que se encuentran vinculados a tres ejes transversales: Gobierno Municipalista, Gestión de Resultados y Financiamiento para el Desarrollo que son los ejes rectores del actuar de la administración pública mexiquense. De esta forma la materia metropolitana en este documento se refiere en las:

Líneas de acción de una Gestión Gubernamental Distintiva.

Objetivo 1. Consolidarse como un Gobierno Municipalista.

Coordinar acciones entre los diferentes niveles de gobierno y actores gubernamentales.

- Dirigir esfuerzos para un reordenamiento integral del transporte público en estrecha colaboración con los municipios y la participación social.
- Fomentar mecanismos de *cooperación intermunicipal* para el desarrollo de la infraestructura de agua potable, de alcantarillado y de saneamiento.
- Promover entre autoridades municipales, estatales y la ciudadanía, *una cultura metropolitana* que impulse la cooperación intergubernamental.
- Fortalecer la cooperación de los municipios mexiquenses con las entidades colindantes.
- Fortalecer la *coordinación metropolitana…*
- Coadyuvar la vinculación y la articulación de los recursos de los tres niveles de gobierno en programas y proyectos de desarrollo municipal y regional.
- Colaborar con los municipios en programas de imagen urbana y de coordinación en políticas de uso y ordenamiento de la tierra.
- *Liderar la coordinación de políticas públicas de los municipios de la ZMVM.*

Estrategia: 1.4. Impulsar el desarrollo sustentable desde el ámbito municipal.

- Impulsar una *agenda verde con un enfoque municipal* para el cuidado del ambiente.
- Coadyuvar y ser enlace entre municipios para lograr un mejor manejo de *los residuos sólidos,* incluyendo su tratamiento y reciclaje.

- Consolidar, en coordinación con los gobiernos municipales y con ayuda de las distintas asociaciones civiles, un programa de reforestación estatal.
- Realizar campañas de concientización sobre la importancia y escasez de agua potable, que contribuya a fomentar un mayor ahorro del líquido vital.
- Promover una mayor coordinación y orientación de los esfuerzos de los organismos operadores de agua, con el objeto de que sean autosufcientes y el usuario perciba el costo del servicio.

Estos instrumentos jurídicos y de planeación son parte de la base de la política de desarrollo metropolitano que aquí se propone, además del enfoque de desarrollo sustentable para su elaboración.

Propuesta de la política (objetivos, ventajas, desventajas, viabilidad económica, política y social; actores, instrumentos, métodos de implantación, evaluación)

a) Objetivos

Dentro de los objetivos de la política de desarrollo metropolitano para el Estado de México, se encuentran:

Objetivo General

Contribuir al desarrollo de un Gobierno Municipalista al interior de las 80 demarcaciones territoriales metropolitanas que se encuentran dentro del Estado de México.

Objetivos específicos

- Coadyuvar a la profesionalización de los servidores públicos municipales y estatales para la gestión gubernamental con visión metropolitana.
- Promover la importancia de tener unidades administrativas enfocadas a atender el tema metropolitano al interior de las administraciones públicas de los gobiernos municipales que aún no cuenten con ellas.
- Favorecer la promoción de una cultura metropolitana entre la población mexiquense cuya práctica le permita preservar las ciudades que habitan.

b) Ventajas y desventajas

Entre las ventajas de la implementación de esta política se encuentran, entre otros aspectos: visualizar a las zonas metropolitanas de nuestra entidad como unidades espaciales territoriales, no fraccionadas; significa la unificación de criterios basados en el bienestar general (a problemas compartidos, soluciones en conjunto), en la cual se dé: asociación, coordinación, colaboración y cooperación para generar acciones, proyectos o programas que permitan encauzar los problemas y asuntos metropolitanos (que por su naturaleza van más allá de la visión meramente local) y con ello, contribuir a una eficiente gestión de los gobiernos ya que se pueden disminuir costos y se atiende en forma adecuada la demanda ciudadana.

Con ello se estará propiciando:

- La Contribución al desarrollo de una administración pública con perspectiva integral a partir de la relación de los múltiples problemas que debe atender, mediante una visión transversal e interdisciplinaria que dé como resultado gobiernos eficaces y eficientes.
- La modernización y profesionalización de los sistemas de gestión municipal.
- El fomento a la asociación municipal.
- La modernización e incorporación de visión integral en los servicios públicos.
- La promoción de proyectos de desarrollo con alcance metropolitano.
- El desarrollo de relaciones intergubernamentales altamente profesionalizadas.
- El impulso de una concientización en la población sobre materia de preservación del espacio metropolitano.

En cuanto a las desventajas, actualmente se puede notar en algunos casos la ausencia del conocimiento de lo metropolitano tanto en servidores públicos como en la población en general, lo que propicia una gestión con una visión local en la atención de problemas, así como un deterioro del medio ambiente y disminución de recursos naturales como el caso del agua, todos ellos factores primordiales para la preservación de las metrópolis.

Asimismo, dentro de las desventajas que hoy se tienen para el tema del desarrollo metropolitano, es que no existe un ordenamiento jurídico (Ley) que reglamente el apartado II del artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el cual se hace obligatoria la coordinación metropolitana entre los gobiernos municipales y el gobierno estatal y por ende se orienta a gobernar con esta visión.

En este sentido, es una desventaja para el desarrollo metropolitano, la concepción vigente del municipio, se sabe que cada uno de estos inclusive los que se encuentran

dentro de las metrópolis tienen diferentes grados de desarrollo económico y social inclusive político y también cultural, se tienen por ejemplo los transfronterizos que interactúan por citar casos con condados de los Estados Unidos, por lo que su tratamiento no debe ser igual. En este sentido se requiere una revisión y modificación a los ordenamientos legales correspondientes con el propósito de fortalecer su desarrollo en todos los ámbitos, lo cual tendrá mucho que ver con la profesionalización del capital humano que integra sus gobiernos y por ende una concepción nueva del municipio.

c) Viabilidad económica, social y política

En cuanto a la viabilidad económica e la política, ésta no conlleva un costo para su implantación, sólo los que tendrían que ver con gastos personales y de logística para efectuar las reuniones de trabajo en diferentes sedes municipales.

Respecto a su viabilidad social, la esencia de la política radica precisamente en atender de manera eficiente y eficaz una problemática social que requiere una respuesta gubernamental construida en conjunto.

En lo referente a la factibilidad política, como ya se apuntó, esta política está alineada con los instrumentos jurídicos y de planeación en la materia, lo que les permite a los gobiernos municipales poder participar en ella.

d) Actores

Miembros del Comité de Desarrollo Metropolitano, especialistas académicos en el tema, servidores públicos de los gobiernos municipales que pertenecen a las zonas metropolitanas que se hallan dentro del Estado de México y del gobierno estatal, estudiantes de nivel superior, integrantes del sector social, en su caso integrantes del sector privado, población metropolitana en general.

e) Instrumentos y métodos de implantación

Dentro de los instrumentos y métodos de implantación se consideran reuniones de trabajo y acuerdos, reuniones de seguimiento a estos últimos, impartición de conferencias en materia metropolitana o temas relacionados con ella para los servidores públicos de los órdenes de gobierno municipal y estatal, asesorías cuando así lo soliciten. Realización de pláticas y dinámicas sobre temas de cultura metropolitana entre la población en general.

Igualmente, elaboración de investigaciones en temas metropolitanos que sirvan como base y orientación a los gobiernos municipales para la elaboración de sus propios

proyectos en materia metropolitana y de la actualización o modificación en su caso de sus instrumentos jurídicos y de planeación.

f) Evaluación

Se propone que el Comité de Desarrollo Metropolitano, sea la instancia que evalúe la política aquí descrita, tomando como base la gestión de los gobiernos municipales y el estatal en la materia (con pleno respeto a su autonomía) en relación al seguimiento de los acuerdos establecidos en las reuniones respectivas. Con base en lo evaluado, el comité siempre emitirá sus resultados con un carácter exclusivo de recomendaciones o sugerencias.

Bibliografía

Centro de Transporte Sustentable de México (2011). *10 estrategias de movilidad para un Estado de México competitivo, seguro y sustentable: Hacia una Red Integrada de Transporte en la Zona Metropolitana del Valle de México*, 89 pp.

Centro Mario Molina (2014). *Estudio del Sistema Integral de Movilidad Sustentable para el Valle de Toluca,* en línea. Pág. Web: http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2015/01/Documento-de-difusi%C3%B3n-Movilidad-Sustentable-Toluca.pdf consultada el 15 de julio de 2016, versión pdf, pp. 47.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (2015), *Estudio Metropolitano sobre el Valle de México –sinopsis-OCDE*, México, pp.2.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2016).

Hernández Moreno, Silverio (2008). "Introducción al urbanismo sustentable o nuevo urbanismo" en *Espacios Públicos,* Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 11, núm. 23, diciembre, 2008, pp. 298-307.

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (2012), *Planes integrales de movilidad: Lineamientos para una movilidad urbana sustentable*. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, México, pp. 33.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2011), *Censo de Población y Vivienda 2010*, México.

_____ (2015), *Encuesta Intercensal 2015*, México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010b). *2.2.4.1 Población económicamente activa al 2010.*

_____ (2010a). *3.2.2.3 Índice de desarrollo humano municipal 2000, 2005 y 2010 PNUD.*

León, Mariana (2012), "Uso eficiente de agua, el reto", entrevista a Benedito Braga, Vicepresidente del Consejo Mundial del Agua, en periódico *El Universal*, sección "la Nación", martes 17 de enero de 2012, en línea. Pág. Web: http://

www.eluniversal.com.mx/nacion/192996.html Consultada: 14 de julio de 2016, versión html.

Martínez Peña Noé y Paredes Rosales Joel (2016), *Propuesta para sistema de recolección, almacenamiento y distribución automática del agua de lluvia que cae en edificios de la ESIME Zacatenco,* Tesina para obtener el grado de Ingeniero, Instituto Politécnico Nacional, México.

ONU-Hábitat (2016), *Reporte Ciudades del Mundo 2016 vía ONU Habitat.*

Organización de las Naciones Unidas y Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2011), *Estado de las ciudades de México 2011,* Programa ONU-HABITAT, México, en línea. Pág. Web: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=642:presentacion-del-qestado-de-las-ciudades-de-mexico 2011q&catid=205:noticias&Itemid=258 Consultada: 8 de julio de 2016, 53 pp.

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Plan de Desarrollo del Estado de México 2011–2017.

Poderedomex (2013). *Zona Metropolitana del Valle de Toluca con graves problemas ambientales,* en línea, pág. web: http://mail.poderedomex.com/notas.asp?id=85293 consultada el 15 de julio de 2016, versión html.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.* México, pp. 55.

Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación y Consejo Nacional de Población (eds.) (2012), *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012,* México, 173 pp.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (eds.) (2012), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, primera edición, México, 216 pp.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Gobierno del Distrito Federal y los Gobiernos de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis,* "Diario Oficial de la Federación", 3 de octubre de 2013, p.4. En línea, Pág. Web: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013 &print=true consultada 04 de julio de 2016.

Propuesta de Política para el desarrollo democrático y la participación ciudadana en el Estado de México

Comité Democracia y Elecciones

Presidente
Dr. Gabriel Corona Armenta

Vocales
Dr. Ranulfo Igor Vivero Ávila
Mtro. Paul Valdés Cervantes
Lic. Rafael Plutarco Garduño García
Dr. Aldo Muñoz Armenta
Dr. Pablo Castro Domingo

Introducción

En los últimos años la cultura política democrática y la educación cívica se han convertido en eje de la consolidación democrática. Ambas son necesarias, nadie discute su importancia en la sociedad democrática, sin embargo, a los esfuerzos ya hechos se pueden sumar ideas que fortalezcan lo ya realizado. Por esta razón, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM) creó en marzo de este año un Comité encargado de impulsar tal tarea.

El presente documento es producto del trabajo que el Comité Consultivo "Democracia y Elecciones" del IAPEM desarrolló en el primer semestre de 2016. En él se encuentra la propuesta de política de gobierno que se presentará a las instancias correspondientes, a fin de promover el desarrollo democrático y la participación ciudadana en el Estado de México.

La política de gobierno aquí esbozada pretende ser un punto de partida para elevar la calidad de la democracia en nuestro estado. Con ella se busca fortalecer las actividades que varias instituciones realizan para difundir la cultura política democrática y la educación cívica, con el único objetivo de construir una ciudadanía que participe en la solución de los asuntos públicos.

A fin de construir un instrumento pertinente, el Comité "Democracia y Elecciones" analizó un cúmulo de información que sirvió para identificar el problema. El grupo de expertos discutió varias propuestas de solución para superar los obstáculos que la sociedad mexiquense enfrenta, para fortalecer el desarrollo democrático y la participación ciudadana. Finalmente, seleccionó algunas de las opciones de solución, la cual se presenta como la Propuesta de Política para el desarrollo democrático y la participación ciudadana.

En suma, el comité espera que la política aquí presentada se convierta en una herramienta útil en la construcción de ciudadanía, ya que los tiempos actuales demandan personas comprometidas con su sociedad, que exijan cuentas a sus gobernantes y representantes, pero que también contribuyan en la solución de problemas comunes. Esta es una tarea que las instituciones deben impulsar de manera cotidiana.

1. Definición del problema

1.1. Marco conceptual

1.1.1. Concepto de cultura política

Para el análisis de los fenómenos políticos desde un punto de vista cultural, quizá la propuesta esbozada por el antropólogo Roberto Varela (1996)nos permita establecer una síntesis de los modelos más influyentes sobre la cultura política.

Para Varela, los tratamientos sobre la cultura política con frecuencia presentan problemas de mala definición y en muchos casos exhiben problemas de ambigüedad. Por esto, se parte de la noción de cultura entendida como una matriz, que da significación a las creencias y al comportamiento social, esto es, se alude a la cultura como a un conjunto de símbolos y signos a la usanza de Edmund Leach.

Este autor también postula que los símbolos y signos transmiten conocimientos e información, portan valores, suscitan sentimientos y emociones; expresan ilusiones y utopías. En estos términos, Varela imagina a la cultura como un código que le sirve al actor para la reflexión sobre su acción social y lo sitúa en el mundo social.

Además, Roberto Varela plantea que los cuatro rubros que operan en los signos y símbolos de la cultura política (conocimientos e información, valores, emociones y sentimientos, e ilusiones y utopías), no son interpretados de igual forma por los actores de una sociedad, sino que son compartidos en términos de aprobar, consentir, aceptar, sentir y experimentar. Asimismo, los cuatro rubros deben ser entendidos como paquetes, que operan de forma diferenciada entre los participantes de una cultura determinada, a consecuencia de una serie de mediaciones como podría ser la educación formal y el papel de los medios.

La propuesta de este autor sugiere la necesidad de analizar a la cultura política con relación a los condicionamientos materiales, justo para no idealizar o buscar una explicación de la cultura a partir de la propia cultura. De tal manera que es importante no exaltar a la cultura como el factor más relevante para entender los patrones de comportamiento, pues existen una serie de factores más globales que inciden en la configuración de las prácticas cotidianas.

Regresando a los cuatro rubros de la cultura propuestos en el modelo, se puede decir que los conocimientos y la información aluden al cúmulo de ideas que se desarrollan en contextos empíricos o científicos; las valoraciones se refieren a juicios sobre lo bueno y lo malo, lo correcto y lo incorrecto, lo deseable y lo indeseable; los sentimientos y las emociones se remiten a odios, amores, temores, gozos y; las ilusiones y las utopías se vinculan a los deseos, veleidades y anhelos.

En síntesis, para Varela la cultura política es un conjunto de signos y símbolos compartidos, que transmiten conocimientos e información, portan valoraciones, suscitan sentimientos y emociones, expresan ilusiones y utopías, que afectan y dan significado a las estructuras de poder.

Es importante entender que la cultura política no es un sistema unificado y mucho menos homogéneo, que los símbolos y signos son socialmente producidos, desechados y transformados.

La cultura política puede considerarse como un esquema que transmite significaciones materializadas en símbolos y signos de una generación a otra; esto es, como un sistema de modelos que se heredan y expresan a través de formas simbólicas con las cuales los actores sociales se comunican, perpetúan y desarrollan sus conocimientos y actitudes frente a la política.

1.1.2. Concepto de participación ciudadana

La noción de ciudadanía se refiere a la relación entre el individuo y el Estado, es decir, a la relación regida con base en derechos y obligaciones. Desde el concepto de Estado-nación el ciudadano tiene una naturaleza adscriptiva: se es ciudadano de una nación por el hecho de haber nacido en el territorio que le es propio. Marshall (1977) desarrolla la concepción moderna de ciudadanía, donde es posible diferenciar tres fases distintivas: a) ciudadanía civil, b) ciudadanía política y c) formación de la ciudadanía social; por lo que la ciudadanía no se agota en los derechos políticos, sino que puede desagregarse en civil, política y social.

También se refiere a los derechos que el Estado delega a los ciudadanos, particularmente en un régimen democrático. En las sociedades modernas el Estado es la instancia que tradicionalmente ha constituido los soportes institucionales que garantizan la convivencia entre los ciudadanos.

Ahora bien, una nueva noción de ciudadanía fue construida por el antropólogo brasileño Roberto DaMatta (2002), en la que nos remite a una forma de aprehender la teatralización de la política y el poder, a través de las nociones de calle y casa. La

categoría indica básicamente "el mundo", con sus imprevistos, accidentes y pasiones, mientras que la casa remite a un universo controlado, donde las cosas están en su debido lugar. Por otro lado, la calle implica movimiento, novedad, acción, mientras que la casa significa armonía y calma: lugar de calor (como lo señala la palabra de origen latino lar, utilizada en portugués para casa) y afecto.

Estas ideas de DaMatta ayudan a imaginar a la ciudadanía en términos de un *continuum*, donde los polos extremos son la calle o igualdad y la casa o jerarquía. La primera, responde a una lógica individualista e igualitaria; la segunda opera bajo una lógica de grupo y jerárquica.

Por otro lado, Lomnitz (2000), abrevando en parte del modelo de DaMatta, desarrolla una discusión histórica de la dinámica cultural de la ciudadanía mexicana y sostiene que debe ser complementada con una visión histórica de los cambios en la definición y situación política.

Respecto a la participación ciudadana, esta significa esencialmente la participación que hacen las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas. En términos generales, según Cunill (1991), este concepto ha sido definido como "la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público".

El mismo autor señala que se puede analizar a la participación ciudadana a partir de dos dimensiones: primero "como medio de socialización política" y segundo "como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por lo tanto, favorecer a esta".

Por otro lado, los estudios de Marshall (1977) indican que la participación ciudadana busca concretar el ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, la participación ciudadana también busca el desarrollo de la ciudad. Es una participación que se desarrolla dentro del marco de ciudad y por tanto se basa en la condición de ciudadanía. En este caso los agentes son los ciudadanos, desde diferentes condiciones (asociados, individuales, usuarios, clientes, gestores, emprendedores, etc.; los gobiernos, el local y los supralocales) y en consecuencia, las administraciones correspondientes (Puig, 2004).

Actualmente el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteamiento de propuestas, y todo tipo de actividades en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad. Por ello es posible señalar que la participación está en el centro de la sociedad.

Podemos mencionar a Héctor Tejera (2010), quién sostiene que el estudio de la participación es importante porque ella relaciona a la ciudadanía con los partidos políticos y el gobierno, lo que influye en cómo se constituye la cultura que en el espacio de las relaciones políticas imprime particularidades a las percepciones y formas de negociación ciudadanas.

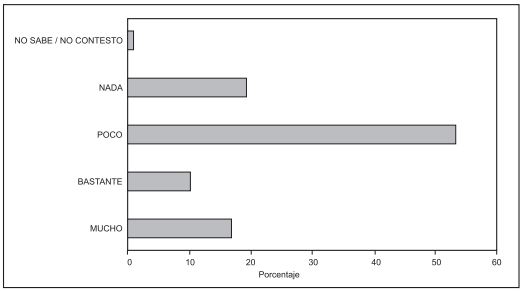
El autor afirma que los ciudadanos se "impregnan" de los contenidos subyacentes a las prácticas políticas cuando, en el espacio de lo público, experimentan cómo se desempeñan las instituciones gubernamentales y políticas, lo cual modela su identidad e imaginarios sociales dando contenido a su comportamiento político, lo que influye en la configuración de la dinámica democrática. Por ello la intensidad y formas de participación ciudadanas requieren explicarse como resultado de prácticas político-culturales; es decir, experiencias que derivan de su relación (participativa o no) con el sistema político y gubernamental.

1.2. Diagnóstico sobre el tema

1.2.1. Diagnóstico del desarrollo democrático

En este apartado se presentan los principales resultados de una encuesta realizada en el 2011 por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), con el apoyo de la Universidad Autónoma del Estado de México. El primer hallazgo relevante es que alrededor de 72.6% de los ciudadanos mexiquenses ven «la política» como un evento extraño, lejano y sin importancia en sus vidas personales, familiares y laborales. El segundo es que se puede plantear la hipótesis de que 26.8% de la población es la que mantiene, por así decirlo, interés en los procesos de la política y del ambiente electoral (*ver gráfica 1*). La política es imaginada como un evento lejano para los ciudadanos mexiquenses porque, en su lectura, los políticos y sus acciones no han transformado sus niveles de vida.

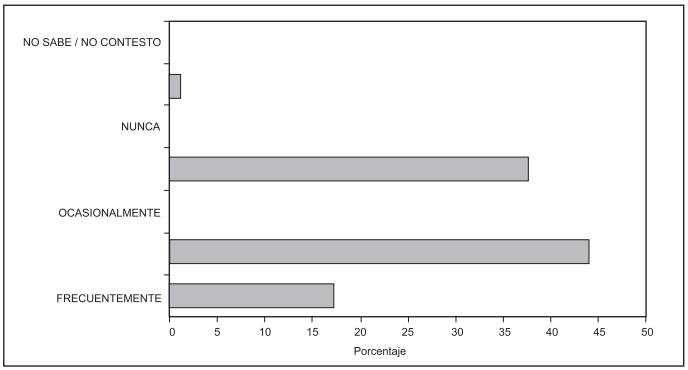
Gráfica 1. Interés en la política



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

Asimismo, 17.3% de los ciudadanos mexiquenses hablan sobre política en sus espacios de sociabilidad frecuentemente, mientras que 44.1% ocasionalmente y 37.5% nunca (*ver gráfica 2*). De tal suerte que es constante el poco interés de los ciudadanos mexiquenses en la política. Esta no suscita ningún anhelo en la vida cotidiana de los ciudadanos mexiquenses, en gran medida porque las constantes promesas de campaña no son concretadas habitualmente.

Gráfica 2. ¿Plática de política con sus amigos?



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

El estudio revela que en las familias mexiquenses la transmisión de información política es muy escasa: tan sólo en 11.5% de las familias se discute de política, mientras que en 82.2% se discute muy poco o nada del tema en cuestión.

Los canales para que la ciudadanía mexiquense acceda a la información política son variados. Al respecto, 15% declaró que sigue la información política casi todos los días por periódicos, mientras que 63.8% expresó que consulta el periódico de vez en cuando, casi nunca o nunca.

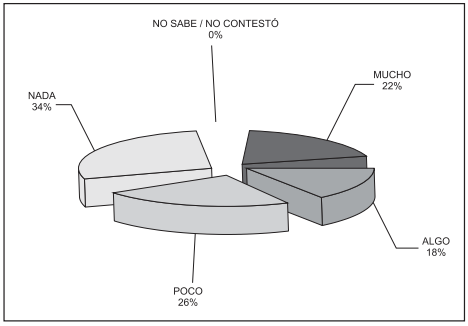
Asimismo, uno de los medios que más influye en las decisiones electorales de los ciudadanos es la televisión. En el Estado de México resulta muy relevante que 57% de los encuestados todos o casi todos los días accede a la información política a través de la televisión, mientras que el 10.5% lo hace cuatro o cinco días y 11.3% sólo dos o tres días por semana.

La radio es otro medio que influye significativamente en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo esto no necesariamente es una realidad en el Estado de México, quizá por el exiguo desarrollo de este medio de comunicación en la entidad. Sobre este tema, 29.7% de los encuestados expresó que se informa todos o casi todos

los días de política a través de la radio, en tanto que 5.3% lo hace cuatro o cinco días a la semana y 9.5% dos o tres días.

Las familias mexiquenses participan muy poco en la socialización política de los jóvenes. Sobre esta pregunta, los resultados son: 22% de mexiquenses consideró que la familia influye mucho en la interiorización de la política y 17.7% reconoció que el ámbito doméstico influye en algo. Sin embargo, 26.2% concluyó que la familia influye poco y 33.6% respondió que en nada influye el contexto doméstico (*ver gráfica 3*). Estos datos son sintomáticos de lo que sucede en la entidad, pues queda claro que en el contexto familiar no es relevante la política.

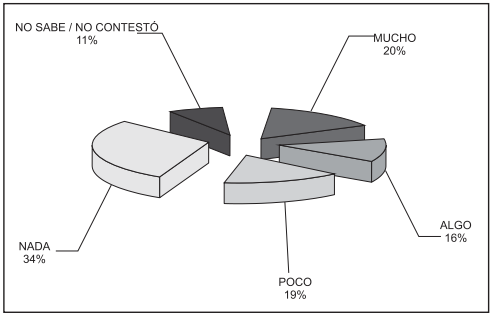
Gráfica 3. Influencia política de la familia



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

Respecto al papel de la escuela, 19.7% consideró que esta es un espacio social que influye mucho sobre lo que se piensa sobre la política; 15.8% piensa que ésta influye algo; 19.4% respondió que influye poco y un contundente 34.4% concluyó que en nada influyen las instituciones educativas (*ver gráfica 4*).

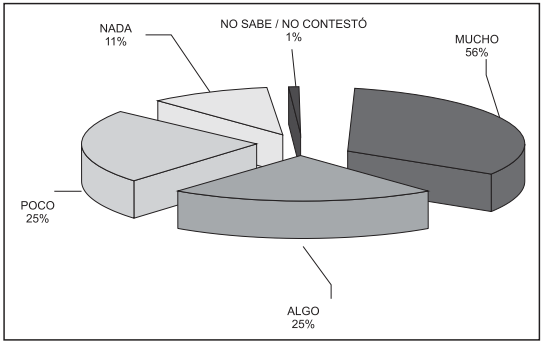
Gráfica 4. Influencia política de la escuela



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

En contraste, 37.8% de mexiquenses contestó que la televisión es el espacio con más influencia en la construcción de sus imágenes sobre política; 24.5% consideró que influye en algo; 25.1% señaló que influye poco y 11.4% concluyó que no influye en nada (*ver gráfica 5*).

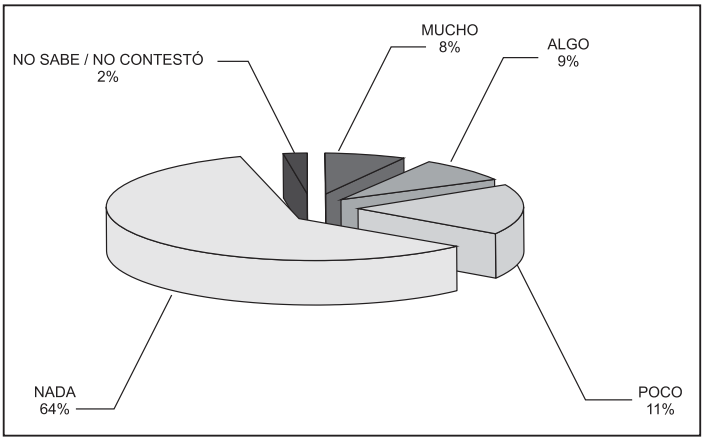
Gráfica 5. Influencia política de la TV



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

Sobre el papel de la religión en la política, 8.3% de encuestados considera que la religión influye mucho en sus reflexiones políticas; otro 8.3% considera que influye en algo; 17.3% argumenta que la religión influye poco y un contundente 63.5% concluye que en nada influye en sus ideas políticas (*ver gráfica 6*).

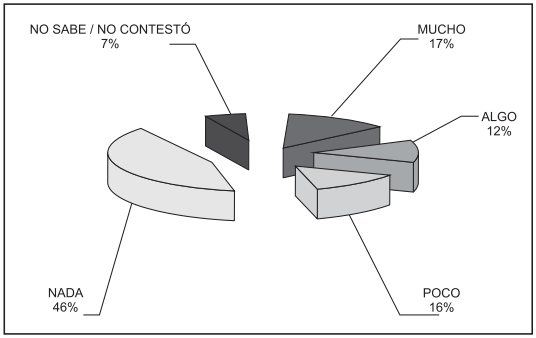
Gráfica 6. Influencia política de la religión



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

Los espacios laborales en el Estado de México tienen un rango de influencia limitado para la estructuración de la cultura política: 16.5% de los encuestados consideró que el ambiente laboral tiene mucha influencia sobre los imaginarios políticos; 12.3% respondió que influye sólo algo; 17.5% indicó que el trabajo influye poco y 46.6% expresó que este no tiene influencia (*ver gráfica 7*).En perspectiva comparada, llama la atención que influye 12.4% más que la religión.

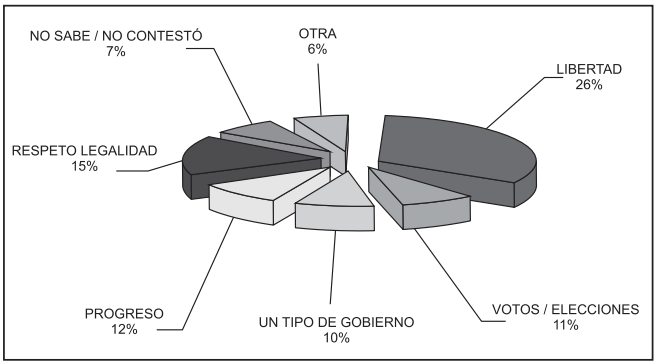
Gráfica 7. Influencia política de los espacios laborales



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

En lo que se refiere a las ideas sobre la democracia, se encontró que en el Estado de México 35.7% de los encuestados asocian a la democracia con la libertad; 18.1% con la legalidad; 10.7% con los procesos electorales y 10.3% con una forma de gobierno específica (*ver gráfica 8*). Resulta sorpresivo que la democracia esté escasamente asociada con las elecciones o un tipo de gobierno, porque son ámbitos habitualmente relacionados con ella.

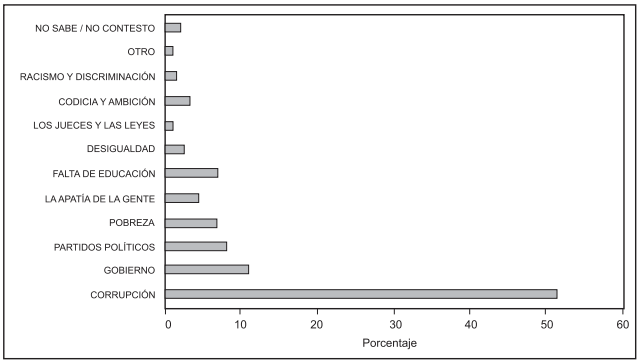
Gráfica 8. Signficado de democracia



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

En cuanto a los obstáculos para la democracia, 51.3% consideró que la corrupción es el mayor obstáculo; 10.9% dijo que el gobierno; 8% que los partidos políticos; 6.8% la pobreza; 4.4% la apatía ciudadana; 7% la falta de educación; 2.4% la desigualdad; 1% la actividad de los jueces y al diseño de las leyes; 3.4% la codicia y la ambición, y 1.6% el racismo y la discriminación (*ver gráfica 9*).

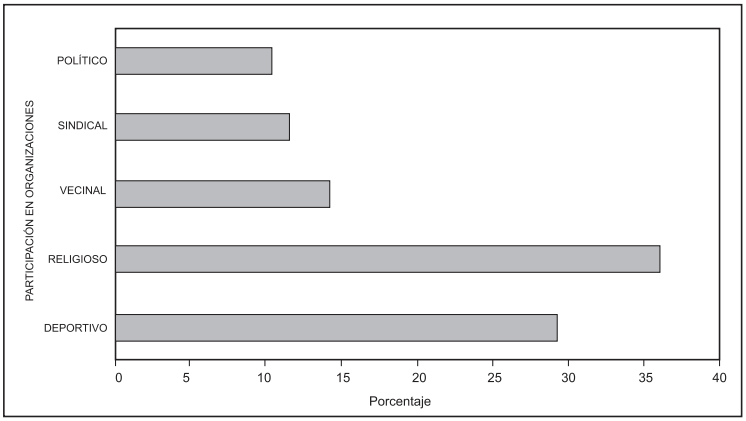
Gráfico 9. Obstáculos para la democracia



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

La ciudadanía mexiquense participa poco a través de las organizaciones sociales. Por ejemplo, 36.2% manifestó que ha participado en organizaciones religiosas, 29.3% en organizaciones deportivas, 14.2% en organizaciones vecinales, 11.6% en organizaciones sindicales y sólo 10.3% en organizaciones políticas (*ver gráfica 10*).

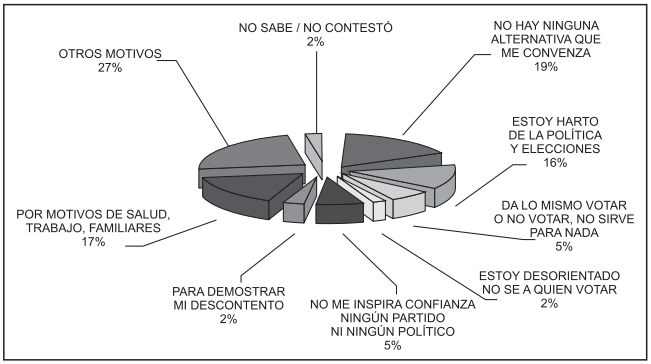
Gráfico 10. Participación en organizaciones



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

Respecto a las razones para no participar en los comicios, 17% de los encuestados respondió que no votan por razones de salud, domésticas o laborales; 19% porque no le interesa ninguna de las ofertas políticas; 16% porque está harto de la política y las elecciones; 8% porque no tiene confianza en los partidos; 6% porque da lo mismo votar o no, 3% porque así demuestra su descontento y 2% porque está desorientado (*ver gráfica 11*).

Gráfica 11. Abstencionismo electoral



Fuente: (IEEM-UAEM, 2011)

1.2.2. Diagnóstico de la cultura política y la participación ciudadana

1.2.2.1. Actores

El desarrollo de una participación ciudadana activa implica la acción de varios actores. En este apartado se esboza la situación actual de la participación de la ciudadanía, los partidos políticos, los candidatos y la sociedad civil, como un primer paso para delinear adecuadamente el problema.

Por lo que respecta a los ciudadanos, de acuerdo con el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México (IFE/COLMEX, 2014), el Estado de México se encuentra entre las tres entidades federativas donde la ciudadanía tiene menos confianza en sus instituciones. Las cifras son las siguientes: 54% de los mexiquenses confía en el ejército, 46% en las iglesias, 40% en las organizaciones de ayuda a adicciones, 39% en los maestros, 33% en las ONG, 23% en las autoridades electorales y en las organizaciones vecinales, 22% en el gobierno federal y en la policía, 21% en el gobierno municipal y en los medios de comunicación, 20% en el gobierno estatal y en los empresarios, 14% en los sindicatos, 12% en los jueces, 11% en los partidos políticos y 10% en los diputados. En el caso de nuestro estado solo una institución supera la mitad de los niveles de

confianza. Las demás están por debajo del promedio nacional y con serios problemas de desconfianza.

El mismo Informe refleja que la participación electoral de la ciudadanía en el Estado de México es baja. En tres de las cuatro elecciones del gobernador se registró un abstencionismo mayor al 50%. Los menores niveles de abstención se registraron en las elecciones de diputados y ayuntamientos. Oficialmente, en 1993 la abstención fue de 46%; en 1996 de 53.5%; en 1999 de 52%, en 2000 de 34%, en 2003 de 57.9%, en 2005 de 57.3%, en 2006 de 57%, en 2011 de 54%, en 2012 de 35.3% y en 2015 de 49.6%.

Si bien no existen registros locales sobre la participación no electoral, el Informe brinda información interesante a nivel nacional, la cual seguramente no dista mucho de la situación en el Estado de México. Sobre esta cuestión, 39% de encuestados respondió que la modalidad de participación más frecuente es platicar con otras personas sobre temas políticos; 12% dijo que asistir a reuniones de cabildo municipal o delegacional; 11% mencionó que colaborar en actividades de campaña de algún partido; 11% más opinó que convencer a otros para votar a favor de algún partido; 10% contestó que leer o compartir información política por internet; 9% dijo que firmar peticiones o documentos en señal de protesta; 6% respondió que participar en manifestaciones o protestas públicas; 3% opinó que tomar o bloquear lugares o instalaciones públicas y 2% mencionó que participar en una huelga.

Los partidos políticos son actores fundamentales en la democracia, ya que son los encargados de articular y representar intereses, así como de legitimar la democracia. También sirven para reclutar a los miembros de la clase política, que eventualmente formarán parte de los gobiernos emanados de los comicios. Sin embargo, estas instituciones políticas enfrentan un serio problema en la actualidad debido a que la cercanía que la ciudadanía siente hacia ellas ha disminuido de manera sensible. En el Estado de México actualmente tienen registro nueve partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza (NA), MORENA y Partido Encuentro Social (PES). Además, en las elecciones de 2015 perdieron su registro el Partido Humanista y el Partido Futuro Democrático, por no lograr superar la barrera legal del tres por ciento de la votación.

A pesar de que las cifras dan cuenta de una pluralidad política en el poder legislativo y los gobiernos municipales, la realidad es que en los comicios más recientes (2015) se registró un abstencionismo del 49.6%, lo cual es una clara muestra de la percepción ciudadana sobre el papel de los representantes populares, los partidos políticos y las instituciones electorales.

Este alto nivel de abstención es indicativo de la lejanía de los partidos con la ciudadanía. Si bien es cierto que no existen datos sobre esta situación en el Estado de México, un panorama amplio del fenómeno lo presenta el Informe Latinobarómetro 2015, el cual señala que nuestro país ocupa uno de los últimos lugares, con apenas 32% de encuestados cercanos a un partido.

Al respecto de la cercanía con los partidos políticos, México se encuentra a 40 puntos de Uruguay, a 28 de Honduras, a 23 de República Dominicana, a 22 de Venezuela, a 21 de Paraguay, a 19 de Perú, a 15 de El Salvador, a cinco de Panamá y Argentina, a cuatro de Colombia y a uno de Bolivia. Nuestro país solo supera con tres puntos a Ecuador, con cuatro a Costa Rica, con siete a Guatemala, con ocho a Chile y con nueve a Brasil.

Además de los candidatos de partido, en nuestro estado, la figura de candidatura independiente fue incluida desde 2014 en la legislación electoral respectiva. Al igual que en otros estados de la República Mexicana, los ciudadanos que desean participar a través de esta modalidad en los comicios enfrentan una serie de dificultades para lograrlo. Uno de ellos es la obtención del apoyo ciudadano en el ámbito territorial de participación. En la siguiente tabla se resume dicha situación (*ver tabla 1*).

Tabla 1. Obtención del apoyo ciudadano para lograr una candidatura independiente

Cargo	Requisitos
Gobernador	Recabar en 60 días cuando menos el equivalente al 3 % de firmas de electores de la lista nominal y estar integrada por electores de por lo menos 64 municipios, que representen, cuando menos, el 1.5 % de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Diputado de mayoría relativa	Recabar en 45 días un porcentaje de firmas equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Planilla de integrantes de los ayuntamientos de mayoría relativa	Recabar en 30 días cuando menos la firma del 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Fuente: Elaboración propia con base en los artículos 97, 99, 100 y 101 del Código Electoral del Estado de México.

A lo anterior se suma una serie de requisitos contemplados en los artículos 28, 119 y 120 de la constitución local, así como en los artículos 17 y 118 del Código Electoral del Estado de México. De igual forma deben llenar una solicitud de registro y cubrir más requerimientos que la legislación electoral establece y que se encuentran resumidos en el artículo 35 del Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, 2014).

El resultado de esta serie de exigencias fue que de un total de 64 ciudadanos que presentaron escrito de manifestación de intención (10 mujeres y 54 hombres), sólo dos lograron su registro como candidatos independientes para diputados locales y nueve para miembros de los ayuntamientos durante el proceso electoral de 2015 (TEPJF, 2015).
Recientemente se aprobó una reforma al Código Electoral. En ella se introducen más restricciones a las candidaturas independientes. Una es la inclusión del mismo añadido en los artículo 118 y 120, la cual establece que ningún dirigente, afiliado o militante de algún partido podrá ser candidatos independientes, a menos que se haya separado de su cargo partidista tres años antes del registro. Otra es que al requisito de entregar copia del anverso y reverso de la credencial para votar vigente, se añade la exigencia de entregar la constancia que acredite estar inscrito en la lista nominal de electores. Este requisito resulta redundante, pues si el ciudadano entrega copia de su credencial vigente, es por estar inscrito en la lista de electores.

En suma, los ciudadanos interesados en participar como candidatos independientes enfrentan problemas a la hora de lograr su registro. Los requisitos de la legislación son complicados de lograr y por lo tanto representan restricciones para el desarrollo de la participación ciudadana.

La ciudadanía puede participar libremente en actividades políticas, sociales o de otro tipo. La forma más común de hacerlo es adhiriéndose a las organizaciones de la sociedad civil[1].

Respecto a la capacidad de asociarse de los mexicanos, que es otra forma de participar, el Informe País dice que 46% de los mexicanos nunca ha formado parte de una organización. Pero que aquellos que si lo han hecho, se asocian de la siguiente forma: religiosas, 12.4%; deportivas, 8.9%; sindicales, 8.6%; partidistas ,7.7%; culturales, 5.5%;

[1] De acuerdo con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son agrupaciones constituidas por individuos, fundamentados en lazos asociativos que pueden realizar actividades de defensa y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro, que no persiguen beneficios personales sino sociales y comunitarios. Esencialmente su origen responde al derecho de todo miembro de la sociedad de ejercer su participación ciudadana como la clave para la existencia de una mayor corresponsabilidad de los gobiernos y los ciudadanos (INDESOL, 2015).

profesionales, 5.4%; benéficas, 5% y ambientales, 3.9%. Lo anterior es una muestra de la agenda de actividades pulverizada que ha fragmentado a la sociedad civil organizada en diversas temáticas.

A pesar de los datos anteriores, la Encuesta Nacional de Cultura Política (SEGOB, 2012) da cuenta de un cambio en la percepción sobre si es fácil o difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común. Entre 2003 y 2012, el porcentaje de quienes opinaron que es difícil bajó de 47% a 35%; los que consideraron que era fácil aumentó de 26% a 34%; quienes respondieron que ni fácil, ni difícil aumentó de 10% a 17%; los que dijeron que muy difícil se mantuvo y quienes contestaron que es muy difícil aumentó de 3% a 4% por ciento. En el Estado de México las fuentes sobre el número de organizaciones de la sociedad civil son pocas. De acuerdo a los registros de la Secretaría de Gobernación en nuestra entidad solo existen 256 organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, la Subsecretaría de Desarrollo Político del Gobierno del Estado, a través de la Dirección General de Participación Social, realiza a partir del año 2016 un programa de verificación, validación y registro de organizaciones de la sociedad civil, a efecto de depurar un padrón inicial de 2,700 organizaciones en el Estado. Las cifras al mes de junio de 2016 son las siguientes:

Tabla 2. Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de México

Tipos de organización	Cantidad
Sindicales	0
Académicas	2
Económicas	68
Cámaras de Comercio e Industriales	0
Asistenciales	859
Educativas	46
Becantes	2
Investigación	8
Culturales	60
Participación Ciudadana	30
Ecológicas	54
Promotoras de Desarrollo Social	233
Deportivas	12
Total	**1,374**

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Político del Gobierno del Estado, 2016

1.2.2.2. Instituciones

Existen instituciones que tienen entre sus funciones el desarrollo democrático y la participación ciudadana, una de ellas es la Subsecretaría de Desarrollo Político, dependiente de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, otra es el Instituto Electoral del Estado de México.

Respecto a la primera, con fundamento en el artículo 77, fracciones IV, XXVIII, XXXVIII Y XLVI de la Constitución Política del Estado de México y en lo dispuesto por los artículos 2 y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, a la Subsecretaría de Desarrollo Político le corresponde diseñar, planear, programar, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar los planes y programas en materia de desarrollo político; participación social, divulgación de la cultura política y análisis electoral; de conformidad con las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

Para tal efecto, el Subsecretario de Desarrollo Político tiene las atribuciones siguientes y cuenta con la estructura orgánica para llevarlas a cabo.

- Promoción de la cultura política.
- Impulso de políticas públicas a favor de la gobernabilidad y de los ciudadanos.
- Apoyo a las organizaciones sociales.
- Impulsar la participación ciudadana.

Por lo que respecta a la promoción de la cultura política, las acciones de la dependencia se centran en pláticas dirigidas al público en general, foros y la edición de la Revista "Ciudadanía Activa". Las pláticas son sobre temas de democracia, participación ciudadana y género; la participación política de la mujer en la vida pública de México; derechos de la mujer; equidad de género; autoestima e inteligencia emocional; violencia contra la mujer; prevención de embarazos en las adolescentes; ciudadanía activa y cultura de paz.

Anualmente se realiza el Congreso Nacional de Ciudadanía Activa, en el que participan organizaciones de la sociedad civil, el sector académico, especialistas y público interesado. Especial relevancia guardan los foros dirigidos a la juventud "Jóvenes por la legalidad y el respeto", los cuales se organizan en diferentes municipios de la Entidad. Semestralmente se publica, en coordinación con la Universidad Autónoma del Estado de México, la Revista especializada "Ciudadanía Activa" con tópicos de participación ciudadana y cultura política. Asimismo, se publica una revista digital con artículos de interés para los ciudadanos, misma que se incluye en la página web de la Secretaría General de Gobierno. En lo relativo a las acciones de promoción de la participación social, a continuación se muestran los avances del mes de junio de 2016.

Tabla 3. Acciones de promoción de la participación social

Descripción	Meta Anual	Realizados
Encuentros Regionales	4	2
Vinculación con los Ayuntamientos	21	11
Mesas de Diálogo	12	6
Programa Permanente de Capacitación	15	6
Construcción de Equidad de Género	4	2
Diplomados y Seminarios	2	1

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Político del Gobierno del Estado, 2016

Respecto al marco legal para el impulso de las organizaciones de la sociedad civil, la Subsecretaría de Desarrollo Político cuenta con un proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que será sometido a una Mesa de Trabajo integrada por representantes de los tres órdenes de gobierno y la Legislatura Local.

Por su parte, el Instituto Electoral del Estado de México, señala en el artículo 20 de los Lineamientos Generales de coadyuvancia institucional para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática que

> "la Cultura Política Democrática que promoverá, fomentará y difundirá, el Instituto estará orientada fundamentalmente en dar a conocer a los ciudadanos y a quienes en un futuro lo serán, de manera clara y explícita, sus derechos y obligaciones político electorales, con el objetivo de lograr que participen de manera razonada, activa y decidida en la vida política de nuestro país y del Estado de México".

Actualmente, destacan entre sus principales programas y actividades, las siguientes:

- Consejos Escolares Promotores de Valores y Derechos Humanos.
- "Programa de valores para un convivencia escolar armónica".
- Integración del Consejo Promotor de Valores y Derechos Humanos.
- Narrativa electoral.
- Pláticas informativas sobre valores.
- Jornadas cívicas escolares.
- Capacitación para jornada cívica escolar.
- Próximos electores.
- Diálogos de difusión.

- Ejercicios cívicos democráticos con urna electrónica.
- Mesas de análisis.
- Visitas guiadas.
- Concurso de fotografía "Una mirada a la democracia IEEM 2016".
- Muestras de Teatro Infantil y Juvenil sobre Valores Democráticos.
- Concurso de Pintura Infantil "Pinceladas por la democracia".
- Segundo Concurso de Debate IEEM 2016.
- Encuentro Parlamentario Mexiquense de las niñas, los niños, las adolescentes y los adolescentes.

1.2.2.3. Legislación

En cuanto a este elemento, es conveniente señalar que las bases para la promoción de la cultura política democrática, la educación cívica y la participación ciudadana en el Estado de México se encuentran en diferentes documentos normativos.

Respecto a la legislación sobre la participación ciudadana en el Estado de México conviene destacar el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que señala como derechos de la ciudadanía participar en la dirección de asuntos públicos y tener acceso en condiciones de igual a las funciones públicas de cada país.

Se debe mencionar que el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la figura de la consulta popular, la cual cuenta con su respectiva ley secundaria, que fijó las reglas para que este tipo de ejercicios puedan realizarse. La consulta popular también está contemplada en el marco legal del Estado de México, concretamente en el artículo 29, fracción VIII de la Constitución, así como en el libro octavo del Código Electoral.

En cambio, la promoción de la cultura política democrática y la educación cívica aparecen en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahí se establece que en las entidades federativas la educación cívica estará a cargo de los organismos públicos locales.

Es necesario citar a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo sexto estipula que la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde, además de otras instancias, a los Organismos Públicos Locales Electorales como el IEEM.

De igual forma, se puede mencionar a la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que es una norma federal con la

cual se promueve la participación ciudadana en diferentes temas, ya que esta ley reglamenta la entrega de estímulos y apoyos a las OSC. El ejemplo de esta ley es importante porque a nivel estatal todavía no se aprueba algo parecido.

En el marco legal local también está presente la figura del referéndum, cuya finalidad es que la ciudadanía exprese su parecer sobre reformas constitucionales y legales. El artículo 14 de la Constitución local y el libro noveno del Código Electoral desarrollan los detalles de esta figura.

En el ámbito local, este mandato constitucional se materializó jurídicamente en el artículo 11 de la Constitución local, donde se dice que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales, cuando no haya proceso electoral estarán obligados a realizar tareas de investigación, docencia y difusión de la materia electoral, de participación ciudadana y de educación cívica. De igual modo se establece que el IEEM tiene a su cargo las actividades relativas al desarrollo de la democracia, la cultura política y la educación cívica.

Las disposiciones que facultan al IEEM para el desarrollo de la cultura política democrática y la educación cívica en la entidad aparecieron en el Código Electoral del Estado de México, publicado el 2 de marzo de 1996 en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno". En su artículo 78 se señalaba como actividades a cargo del IEEM: el desarrollo de la democracia, la cultura política y la educación cívica.

Los dos últimos aspectos también se vieron reflejados en el artículo 81 del CEEM, en la cual se establecía como uno de los fines del instituto coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política democrática. Dicha actividad está a cargo del Consejo General, órgano superior facultado para supervisar, evaluar y aprobar el cumplimiento de los programas de educación cívica. De igual forma, el artículo 95 señalaba que el Consejo General tenía la atribución de aprobar los lineamientos mediante los cuales el Instituto coadyuvara al desarrollo de la cultura política democrática en la entidad. Por otra parte en el artículo 93 creó la Comisión de Promoción y Difusión de la Cultura Política y Democrática, como una de las comisiones permanentes del IEEM para el desempeño de las anteriores actividades.

Asimismo, la Junta General del IEEM contaba, entre otras atribuciones, con la consignada en el artículo 99 de proponer al Consejo General los programas de capacitación y de educación cívica del Instituto, así como supervisar su desarrollo, lo cual se realizaba en coordinación con la Dirección de Capacitación que tenía la atribución de elaborar y proponer los programas de educación cívica, capacitación electoral y difusión de la cultura política democrática a desarrollar por los órganos del Instituto.

La reforma político-electoral 2014 repercutió de forma relevante en el sistema electoral local, lo que condujo a la reforma del Código Electoral del Estado de México, la cual fue publicada el 28 de junio de 2014 en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno". Con esta nueva codificación electoral, se abrogó la publicada el 2 de marzo de 1996.

Del análisis de los artículos 37, 168, 171, 175, 183, 185, 193 y 201 del Código se advierte que los fines, funciones, responsabilidades y atribuciones relacionados con la promoción y difusión de la cultura política democrática y la educación cívica en la entidad se mantuvieron casi en los mismos términos que en el código derogado, con la salvedad de que la supervisión de su desarrollo ahora se realizará con base en los lineamientos y contenidos que dicte el Instituto Nacional Electoral.

Finalmente, el Código tuvo una nueva reforma publicada el 31 de mayo de 2016 la cual solo modificó lo dispuesto en los artículos 183 y 201. Con la introducción de las figuras de la Comisión y la Dirección de Participación Ciudadana en la estructura del IEEM, otorgando a esta última la atribución de elaborar y proponer los programas de educación cívica y difusión de la cultura política democrática.

Respecto a la legislación local, además de la Consulta Popular y el Referéndum, estipulados en la Constitución y la legislación electoral, otro de los mecanismos de participación ciudadana está señalado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Lo anterior es importante porque a pesar de las limitaciones de recursos se debe fortalecer la capacidad de acción de los ayuntamientos y propiciar una mayor participación ciudadana en ese nivel, en una amplia gama de tareas de la vida pública municipal, lo cual es posible a través de los Consejos de Participación Ciudadana.

De acuerdo al artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal estos órganos auxilian a los ayuntamientos para el eficaz desempeño de sus funciones. Así que los ayuntamientos son responsables de convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, así como de los miembros de los consejos de participación ciudadana.

Según el artículo 74 de dicha ley, entre las funciones de los Consejos de Participación Ciudadana está promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales; proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales; participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos, así como emitir opiniones no vinculantes sobre la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles.

En suma, lo relativo a la promoción y difusión de la cultura política democrática y la educación cívica se encuentra concentrado en el marco normativo de la institución electoral local, mientras que lo relativo a la participación ciudadana se encuentra disperso en la legislación federal y estatal, de ahí que haga falta realizar las modificaciones pertinentes al marco normativo, a fin de contar con un conjunto de leyes estatales que promuevan estas actividades.

1.3. Obstáculos para el desarrollo democrático y la participación ciudadana

Frente a este panorama, la problemática identificada que incide en la debilidad de la vida democrática de la entidad puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Existen altos porcentajes de abstencionismo y de desconfianza ciudadana hacia las instituciones.
- Hay poco interés ciudadano por las modalidades de participación no electoral, debido a su desconocimiento.
- Existe una frágil vinculación entre la ciudadanía y los partidos políticos en nuestra entidad.
- Hay una serie de dificultades legales que las candidaturas ciudadanas enfrentan. Por ejemplo, deben cubrir un porcentaje muy alto de firmas.
- Existen requisitos restrictivos estipulados en la legislación electoral local que los ciudadanos interesados en participar mediante esta modalidad deben enfrentar.
- Falta una ley estatal de fomento de las organizaciones de la sociedad civil.
- Hay poco conocimiento acerca de la posibilidad de participar a través de organizaciones de la sociedad civil.
- Existe poco interés de la ciudadanía por participar a través de la organización de la sociedad civil.
- Hay presencia de organizaciones de la sociedad civil que operan como membretes de intereses políticos.
- Existen programas institucionales de participación ciudadana que son poco coordinados por las instancias involucradas

2. Objetivos de la política de gobierno

2.1. Objetivo general

Promover el desarrollo democrático y la participación ciudadana en el Estado de México, a fin de fortalecer el sistema político, al inducir que la gobernabilidad con visión social participativa logre estabilidad y paz, ampliarla legitimidad de los actos de gobierno a través del respaldo popular, y lograr eficacia así como la eficiencia de la gestión pública, al orientarse a satisfacer necesidades de la mayoría.

2.2. Objetivos particulares

- Combatir la apatía ciudadana, que es causa de muchos males y rezagos, porque impide la formación de capital social para el diseño y ejecución de políticas públicas, programas de gobierno y en general para la organización de la vida colectiva.
- Involucrar a la estructura gubernamental en sus tres órdenes, en una gran jornada cívica, educativa, social y política que nos identifique y cohesione en un propósito común: elevar las condiciones de vida y mejorar la convivencia social en la Entidad, partiendo del ámbito municipal.
- Ampliar un clima de confianza en los municipios, incentivar mayor conciencia ciudadana y profundizar en los valores éticos.
- Promover la constitución de organizaciones sociales, fomentar la cohesión social y su participación en los asuntos públicos, para potenciar un mayor desarrollo de la población mexiquense.

3. Análisis de las opciones de solución

3.1. Actualización del marco jurídico para inducir el desarrollo de la democracia en la entidad.

Actualmente algunos artículos del Código Electoral del Estado de México restringen la participación mediante las candidaturas independientes, a quienes hasta hace poco tiempo participaban en algún partido político. De igual forma, el Código Electoral contiene otros artículos que restringen la participación por esta modalidad de aquellos que no logran reunir un porcentaje alto de firmas en un plazo de tiempo corto. Ambas situaciones son limitaciones a la participación ciudadana por este canal.

Son necesarias una Ley Estatal de Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y una Ley de Participación Ciudadana, a fin de que ambas fomenten la cultura política democrática en la entidad. Se recomienda que el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México use el término "cultura política democrática" y no sólo el de "cultura política", con la intención de afianzar la responsabilidad del gobierno estatal en la promoción de ésta.

3.2. Promoción de la formación de ciudadanía y la difusión de la cultura política democrática

Aunque se han desarrollado programas de difusión de la cultura política democrática en el estado, como la Escuela de Ciudadanía del IAPEM, hace falta promover su adopción en un mayor número de municipios mexiquenses, a fin de establecer un contacto

con las autoridades auxiliares de los ayuntamientos y los consejos de participación ciudadana.

Por ello es importante desplegar un conjunto de acciones dirigidas a la población a través de diferentes modalidades, tales como foros, conferencias, seminarios, pláticas, concursos, diálogos u otras formas de difusión de los valores y la cultura política democrática.

En conclusión, es necesario contar con investigaciones que aporten información sobre la situación actual de la cultura política democrática en el Estado de México, con la intención de perfeccionar los instrumentos que se utilizarán para fortalecer los programas de educación cívica dirigidos a los diferentes sectores de la población mexiquense.

3.3. Mejoramiento de la coordinación interinstitucional

La Política para el Desarrollo Democrático y la Participación Ciudadana requiere de un trabajo coordinado entre los órdenes de gobierno municipal y estatal, con el objeto de generar estructuras de atención ciudadana que fomenten la participación organizada de la ciudadanía en las acciones de gobierno.

Con esta propuesta se busca también generar vínculos de colaboración entre vecinos, quienes podrán aportar ideas a través de proyectos de desarrollo comunitario y establecer un mayor acercamiento con las autoridades auxiliares en las comunidades, para incrementar las posibilidades de que incidan en su entorno.

De esta forma se podrá contar con grupos de ciudadanos interesados en aportar a la solución de los problemas comunitarios, que con el tiempo podrían convertirse en potenciales estallidos de inconformidades sociales ante las autoridades municipales y estatales. Asimismo, se promoverá una mayor integración y armonía entre autoridades municipales, autoridades auxiliares y la población.

3.4. Promoción de la participación organizada de la sociedad en la agenda pública estatal

Uno de los sectores que podría aportar varias ideas innovadores para la consolidación de la democracia y la construcción de ciudadanía es el de las OSC. Sin embargo, en el Estado de México es claro que existe un enorme desconocimiento sobre las actividades que estas organizaciones realizan, lo cual genera un distanciamiento de éstas con la población.

En este sentido, es oportuno crear campañas de difusión sobre las acciones que las OSC realizan, así como otras orientadas a mostrar la importancia de participar a través de este tipo de organizaciones. Con lo anterior será posible promover la creación de OSC interesadas en actividades encaminadas a solucionar temas de la agenda pública o actividades relacionadas con la promoción de la cultura política democrática y la construcción de ciudadanía.

3.5. Establecimiento de mecanismos de vinculación con partidos políticos

Otros actores importantes en la democracia son los partidos políticos. Por tal razón, es importante sumarlos en las actividades de esta política de gobierno. No obstante, al igual que las OSC, existe un gran desconocimiento sobre los elementos que los constituyen, así como sus prácticas internas. A pesar de que los partidos políticos son uno de los canales para acceder al ejercicio del poder público, la realidad es que pocas personas se interesan en ellos.

De ahí que sea oportuno generar un trabajo conjunto de instituciones y partidos políticos, para elaborar acciones de difusión sobre sus plataformas ideológicas y programas de acción. Al mismo tiempo, se requiere que los partidos políticos acompañen a las instituciones en las acciones de promoción del voto, mostrando las ventajas que trae consigo la participación en la vida democrática.

Finalmente, con esta nueva relación de colaboración, se espera que los partidos políticos tengan un mayor acercamiento con la ciudadanía y en su interior se practiquen los valores democráticos.

4. Selección de opciones de solución

En el seno del Comité se decidió considerar tres de las opciones planteadas. Lo anterior porque éstas son viables en el corto y mediano plazo. Para seleccionarlas se tomaron en cuenta su pertinencia social, política y económica. Las opciones seleccionadas son:

4.1. Actualización del marco jurídico para inducir el desarrollo de la democracia en la entidad

La actualización del marco jurídico es necesaria para crear las mejores condiciones para incentivar las distintas formas de participación ciudadana. En el terreno de las reglas electorales se deben aligerar los requisitos para que la ciudadanía pueda optar por la vía de las candidaturas independientes, las cuales pueden complementar virtuosamente las candidaturas presentadas por los partidos políticos.

También es necesario desarrollar una Ley Estatal de Participación Ciudadana, que retome las figuras de Consulta popular y Referéndum, presentes en la Constitución local y en los libros octavo y noveno del Código Electoral, y desarrolle otras figuras presentes en algunas entidades de la república, como, por ejemplo, el plebiscito, el presupuesto participativo y algunas más. Esto incentivaría la participación ciudadana más allá del ámbito puramente electoral, ampliándola a la esfera de la toma de decisiones gubernamentales y legislativas que impactan a las comunidades de nuestro estado.

En el mismo sentido, se hace urgente la aprobación de la Ley Estatal de Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, para apoyar la conformación de éstas y puedan contar con incentivos para colaborar con las instancias gubernamentales en diferentes temas.

La modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México es una acción que dará certeza a las actividades de promoción de la cultura política democrática, al especificar que es ésta y no otro tipo de cultura política.

4.2. Promoción de la formación de ciudadanía y la difusión de la cultura política democrática

Es necesaria que todas las instancias involucradas unifiquen sus esfuerzos para potenciar al máximo la educación cívica y la promoción de la cultura política democrática. Desde el sistema educativo, las instancias de gobierno, la legislatura y las instancias electorales se debe desarrollar este esfuerzo, con la finalidad de que las acciones de educación cívica desarrolladas por ellas no sean acciones aisladas, sino que formen parte de un gran programa estatal de educación cívica y promoción de la cultura política democrática.

El principio fundamental que debe guiar este esfuerzo es que la educación cívica y la cultura política democrática no son solamente discursos que se deben enseñar, sino, prácticas cotidianas que la ciudadanía debe hacer suyas.

4.3. Promoción de la participación organizada de la sociedad en la agenda pública estatal

Las organizaciones de la sociedad civil representan una parte minoritaria de la ciudadanía mexiquense, pero son muy importantes por su desarrollo organizativo. Es necesario desarrollar esfuerzos para potenciar su papel y su ejemplo cunda, con la finalidad de que las porciones de la sociedad civil que aún no se organizan aprendan a hacerlo.

Es necesario desarrollar un marco normativo para que esas asociaciones emergentes, en los barrios, en el campo y en las escuelas tengan incidencia real en la definición de

la agenda pública estatal. De poco serviría incentivar la organización de la ciudadanía si no tuviera la finalidad de otorgarle la posibilidad de participar en la elaboración de propuestas para resolver los problemas concretos de sus comunidades. Lo anterior remite de nuevo a la necesidad de actualizar el marco jurídico para inducir un mayor desarrollo de la democracia en el estado.

5. Propuesta de Política para el desarrollo democrático y la participación ciudadana

A partir de lo elaborado, en este apartado se hace la propuesta de la política, para ello se consideran las opciones de solución elegidas.

Objetivo general

Promover el desarrollo democrático y la participación ciudadana en el Estado de México, a fin de fortalecer el sistema político, al inducir que la gobernabilidad con visión social participativa logre estabilidad y paz, ampliarla legitimidad de los actos de gobierno a través del respaldo popular, así como lograr eficacia y eficiencia de la gestión pública, al orientarse a satisfacer necesidades de la mayoría.

Objetivos particulares

- Combatir la apatía ciudadana, que es causa de muchos males y rezagos, porque impide la formación de capital social para el diseño y ejecución de políticas públicas, programas de gobierno y en general para la organización de la vida colectiva.
- Involucrar a la estructura gubernamental en sus tres órdenes, en una gran jornada cívica, educativa, social y política que nos identifique y cohesione en un propósito común: elevar las condiciones de vida y mejorar la convivencia social en la Entidad, partiendo del ámbito municipal.
- Ampliar un clima de confianza en los municipios, incentivar mayor conciencia ciudadana y profundizar en los valores éticos.
- Promover la constitución de organizaciones sociales, fomentar la cohesión social y su participación en los asuntos públicos, para potenciar un mayor desarrollo de la población mexiquense.

5.1. Actores

Los actores en la vida política del Estado de México son un factor fundamental para el desarrollo de la participación ciudadana en el ámbito social y político. En este caso, las instituciones juegan ese papel en la toma de decisiones e implantación de las políticas públicas enfocadas al impulso de la participación ciudadana.

Las instituciones públicas deben privilegiar la promoción de la participación ciudadana en su respectivo ámbito de actuación. Para ello se requiere de un marco legal que obligue a estas instituciones a incluir en sus programas de actividades el tema de la participación ciudadana en la creación de políticas públicas, por ejemplo, a través de foros de consulta a la ciudadanía, mesas de análisis, encuestas, etcétera.

Un ejemplo de ello es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, la cual debe promover, fomentar y difundir la participación ciudadana. Lo anterior será a través de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, con lo cual se propicie la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y con ello la consolidación de la democracia. Por esta razón, las instituciones deberán ser sujetos obligados a poner a disposición del público los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implantación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones.

En el marco de estas acciones se encuentran algunas instituciones encargadas de la creación de normas para regular la cultura política democrática y la participación ciudadana, así como para ejecutar, promover, analizar y hacer que se respeten las mismas. Entre estas instituciones se encuentran:

- Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Educación y de la Subsecretaría de Desarrollo Político. Su papel primordial será la ejecución de las políticas públicas.
- Legislatura del Estado de México. Su intervención será para crear el marco legal para ampliar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.
- Instituto Electoral del Estado de México. Su papel será la promoción y difusión de la cultura política democrática, así como la implementación de mecanismos de participación ciudadana.
- Universidad Autónoma del Estado de México. Como institución académica se comprometerá a fomentar entre su comunidad el interés por participar proactivamente en la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y los valores de la democracia.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos. Su participación será en la coadyuvancia de la promoción de los derechos humanos.
- Comité de Expertos para el Desarrollo Democrático y la Participación Ciudadana. Será un cuerpo de académicos y funcionarios públicos que apoyará en la supervisión y elaboración de diagnósticos, así como a la evaluación de la política.
- Organizaciones de la Sociedad Civil. Su participación será en actividades de vigilancia y generación de soluciones a problemas de la sociedad.
- Ayuntamientos del Estado de México. Serán las instituciones más cercanas a los ciudadanos, apoyarán en la ejecución de diversas actividades de la política en sus respectivos ámbitos.

- Consejos de Participación Ciudadana. Su contribución será como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, ya que tienen la atribución de promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales.

5.2. Instrumentos

Bajo este contexto, para la adecuada coordinación entre estas instituciones y la ciudadanía, se requiere de un conjunto de herramientas que permita la implantación de un programa encaminado a fortalecer la cultura política democrática, la participación ciudadana y la educación cívica en la entidad.

Para garantizar la intervención de las dependencias y áreas de los diversos niveles de gobierno estatal o municipal, de las organizaciones políticas y sociales, así como de los órganos autónomos en esta política, se deben considerar varios elementos que servirán como apoyos y marco de referencia para las actividades, los cuales son:

- Legislación y reglamentos vigentes.
- Adecuaciones en la planeación de actividades institucionales.
- Presupuesto asignado a estas tareas en cada una de las instituciones.
- Recursos materiales para desarrollar las actividades.
- Recintos para la celebración de las reuniones del comité de expertos.
- Acuerdos interinstitucionales para el logro de objetivos, sean estos entre dos o más dependencias y órganos.
- Fortalecimiento de colaboración interinstitucional.

5.3. Método de implantación

- Presentar iniciativas de las leyes estatales de fomento de las organizaciones de la sociedad civil y de participación ciudadana (Gobierno del Estado de México, Organizaciones de la Sociedad Civil y Legislatura del Estado de México).
- Realizar diagnósticos e informes como insumo de la Estrategia para el Desarrollo Democrático y la Participación Ciudadana (Comité de Expertos para el Desarrollo Democrático y la Participación Ciudadana).
- Elaborar un informe bianual sobre la calidad de la ciudadanía y sus formas de participación en el estado de México, a través del uso de encuestas y grupos de enfoque (Subsecretaría de Desarrollo Político, Instituto Electoral del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México).
- Ejecutar las siguientes actividades de la Estrategia para el Desarrollo Democrático y la Participación Ciudadana en las diferentes regiones establecidas:
    - Realizar talleres con OSC en diferentes municipios (Ayuntamientos del Estado de México, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Subsecretaría de Desarrollo Político y Organizaciones de la Sociedad Civil).

  - Impartir conferencias y pláticas ciudadanas (Ayuntamientos del Estado de México, Subsecretaría de Desarrollo Político, Instituto Electoral del Estado de México, Organizaciones de la Sociedad Civil).
- Diseñar una campaña publicitaria en medios de comunicación (televisión, radio e internet), con la participación del Comité de Expertos para el Desarrollo Democrático y la Participación Ciudadana, el Gobierno del Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Distribuir información acerca de las actividades por medio de trípticos y carteles en los centros educativos de la entidad, Ayuntamientos del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México).

5.4. Método de evaluación

Se considera realizar reuniones semestrales del comité de expertos y los titulares o presidentes de las instituciones participantes, para analizar el avance de la estrategia. Cada semestre se integrará un informe cuantitativo sobre el número de actividades desarrolladas. Para la evaluación cualitativa, cada dos años se aplicará la encuesta sobre la calidad de la ciudadanía y sus formas de participación en el estado de México, con la cual se integrará un informe. El comité de expertos será el encargado de definir las preguntas de la encuesta, mientras que todas las instituciones participantes acordarán el mecanismo para el levantamiento de la información.

Fuentes consultadas

Almond y Verba (1963), *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.

Becerra Chávez, Pablo Javier (2014). "Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana", en Karolina M. Gilas y Luis Eduardo Medina Torres, Candidaturas independientes. Desafíos y propuestas, México: IEE Morelos/ TEPJF/ Tirant Lo Blanch, pp.199-229.

Corporación Latinobarómetro (2015), Informe Latinobarómetro. Veinte años de opinión público 1995-2015. Santiago: Corporación Latinobarómetro, en: http://www.latinobarometro.org/lat.jsp [consultado el 17 de junio de 2016].

Cunill Grau, Nuria (1991),*Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Venezuela: CLAD.

DaMatta, Roberto (2002), *Carnavales, malandros y héroes: hacia una sociología del dilema brasileño*, México: FCE.

Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo (2009), "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana" (Origin, space and levels of participation) en http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf [consultado 28 de julio de 2016].

Hansen, Roger (1970), *La política del desarrollo mexicano,* México: Siglo XXI.

IEEM (2001), *Lineamientos Generales de coadyuvancia institucional para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática,* en http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2001/a014.html [consultado el 5 de agosto de 2016].

IEEM (2001), *Lineamientos Generales de coadyuvancia institucional para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática,* en http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2001/a014.html [consultado el 5 de agosto de 2016].

IEEM-UAEM (2011), *Estudio de opinión en materia político electoral. Documento de trabajo de la Dirección de Capacitación.* Toluca: IEEM.

IFE/COLMEX (2014), Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, México: IFE/COLMEX.

Ilán Bizberg (1997), "Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología,* Vol. LIX, núm. 1, pp. 3-18.

Indesol (2015), Registro de OSC, en http://indesol.gob.mx/osc/registro-osc/ [consultado el 18 de junio de 2016].

Instituto Electoral del Estado de México (2014). Reglamento para el registro de candidaturas independientes del Instituto Electoral del Estado de México. Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.

Lomnitz, Claudio (2000), "La construcción de la ciudadanía en México", en *Metapolítica,* Méxic0, julio-septiembre, vol. 4, núm. 15.

Marshall, Thomas H. (1977), *Class, Citizenchip and Social Development,* Chicago: University of Chicago Press.

Peschard, Jacqueline (1997), "Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal", en *Revista Mexicana de Sociología,* vol. LIX, núm. 1, pp. 37-52.

Poder Ejecutivo del Estado (2016). Decreto número 85. Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México. Toluca: Poder Ejecutivo del Estado.

Poder Legislativo del Estado de México (2014), *Código electoral del Estado de México,* Toluca: Poder Legislativo del Estado de México.

Puig Gallach, Teresa (2004), "Cultura de la participación", en *Intervención Psicosocial*, vol. 13 núm. 3, pp. 361-372.

SEGOB (2012), Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, México: SEGOB, en http://www.encup.gob.mx/ [consultado el 17 de junio de 2016].

SEGOB (2015), Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil, en http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/en/Organizaciones_Sociales/Directorio_de_OSC [consultado el 18 de junio de 2016].

Segovia, Rafael (1975), *La politización del niño mexicano,* México: El Colegio de México.

Subsecretaría de Desarrollo Político del Gobierno del Estado (2016), *Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de México. Documento de trabajo,* Toluca, Subsecretaria de Desarrollo Político del Gobierno del Estado.

Tejera Gaona, Héctor (2010), "Participación ciudadana, relacionales clientelares y sistema político en México: un enfoque cultural", en Castro Domingo, Pablo y Héctor Tejera Gaona (coords.), *Participación y ciudadanía en México,* México: UAM Iztapalapa –Juan Pablos.

Tejera, Héctor y Pablo Castro (2010), "Construcción de la ciudadanía, conflicto social y políticas públicas: notas introductorias", en *Participación y Ciudadanía en México*: UAM/CONACyT/Juan Pablos Editores.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015). Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015, en http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-2014-2015 [consultado el 15 de junio de 2016].

Varela, Roberto (1996), "Cultura política", en Héctor Tejera Gaona (coord.), *Antropología política: enfoques contemporáneos*, México: INAH-Plaza y Valdés Editores, pp. 37-53.

Seguimiento de la propuesta de Política de Gobierno "Designación de titulares de las unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales"

Comité Gestión por Resultados

Presidente
Mtro. Francisco Ricardo Mijares Márquez

Vocales
Mtro. Marco Antonio Garay Martínez
Lic. Ricardo Flores Martínez
Lic. Enrique Olguín Endañú

Introducción

El presente documento detalla el seguimiento de los avances de la propuesta para la "Designación de Titulares de las Unidades Administrativas Municipales Bajo Perfiles Profesionales", emitida por el Comité Consultivo Gestión por Resultados del Instituto de Administración Pública del Estado de México durante el ejercicio fiscal 2015, la cual tuvo como objetivo lograr un cambio positivo en la condición profesional y en el desarrollo de capacidades en la población objetivo (titulares de las unidades administrativas municipales).

A un año de que la política se envió al Titular del Poder Ejecutivo Estatal y se hizo pública, el Comité Consultivo, con agrado, da cuenta de cómo la propuesta impulsó modificaciones jurídicas e institucionales que, sumadas todas, abonan a una profesionalización del servidor público municipal.

Así, para informar sobre los avances, este documento se estructuró en tres grandes vertientes: en principio se incluyeron aspectos nodales referentes a la propuesta, en un segundo plano se abordan los avances en su implementación y, en tercera instancia, se enuncian las perspectivas y alcances de la propuesta.

Específicamente los puntos dos y tres, que son la razón de este seguimiento, tocan los tres grandes elementos de la propuesta de política de gobierno.

El primer elemento incluyó un recorrido por las modificaciones que el Artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM) ha sufrido en los últimos años, relativas a la asignación de los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, en el que destaca la obligación de certificar su competencia ante el Instituto Hacendario del Estado de México (artículos 92 y 96, reforma de 2015).

En el segundo elemento se aborda la obligación de los municipios para hacer pública la información profesional de los servidores públicos, según mandato de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sobre este tema, se destaca el hecho de que la Legislatura Local emitió una Nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios para lograr el engranaje jurídico entre la ley general y la ley local, a fin de, entre otras cosas, homologar las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados (incluidos municipios) y, con ello, hacer que las entidades municipales difundan la información curricular de sus titulares de unidades administrativas.

Finalmente, el tercer elemento da cuenta de los esfuerzos realizados por el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) para atender el mandato de la LOMEM en cuanto a certificar a los servidores públicos municipales titulares de unidades administrativas, lo que a la fecha ha sido una labor titánica y, a la vez, exitosa.

Con la intención de que este texto sirva a modo de brújula para saber lo que ha sucedido con la propuesta emitida, dejamos en sus manos este pequeño informe que, esperamos, sea parte del proceso de cambio de la administración pública municipal, cuyo objetivo es eficientar sus funciones y brindar mejores servicios a los ciudadanos.

I. Propuesta de política gubernamental

La propuesta consistió en la formulación de una política de gobierno enfocada a realizar iniciativas al marco jurídico para desempeñar cargos de titulares de unidades administrativas municipales. Para tal efecto, se intituló "designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales", cuyo propósito estriba en lograr un cambio en la población objetivo (titulares de las unidades administrativas municipales) y, con ello, convertir una situación no deseada (escasa profesionalización) en una circunstancia valorada como positiva (servidores públicos profesionales y capacitados).

La política pretende fortalecer los preceptos legales conexos con los requisitos, para ocupar cargos en la administración pública municipal contenidos en la LOMEM, además de armonizar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEM) con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos referenciales a la publicidad de información profesional de los servidores públicos municipales.

En concordancia con las leyes anteriores y en aras de mejorar el marco jurídico-normativos, al igual que en ellas, la propuesta de política pública planteó robustecer

las atribuciones del Reglamento Interior del Instituto Hacendario del Estado de México (Reglamento), que otorgarán facultades para la generación de un Registro de Profesionistas con experiencia en el servicio público.

A propósito de los planteamientos descritos en los párrafos con antelación, el Comité Consultivo Gestión por Resultados del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) vertió en específico (agosto de 2015) las propuestas de modificación siguientes:

A) En la fracción IV, artículo 32 de la LOMEM

El Artículo 32 señala que para ocupar los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos (…):

> **IV**. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento el contar con los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, mediante: título profesional acorde a la función pública que pretenda desempeñar, experiencia mínima de un año en la materia y, en los casos que señala esta ley y los que determinen los ayuntamientos, certificación de competencia laboral por institución autorizada.

B) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Más que proponer un cambio, la propuesta consideró el hecho de aprovechar que la Legislatura del Estado de México realizaría las modificaciones necesarias para armonizar la ley de transparencia local con la referida ley general, y así obligar a los municipios a hacer pública la información curricular de los titulares de unidades administrativas.

C) En la fracción VIII, artículo 26 del Reglamento Instituto Hacendario del Estado de México.

Artículo 26. Corresponde a la coordinación de capacitación (…):

> **VIII**. Operar el Servicio Hacendario Municipal, mediante un registro de profesionistas con experiencia en el servicio público, que incluya información de los servidores o ex servidores públicos, como título y cédula profesional, trayectoria, experiencia, y en su caso, certificación en áreas laborales específicas.

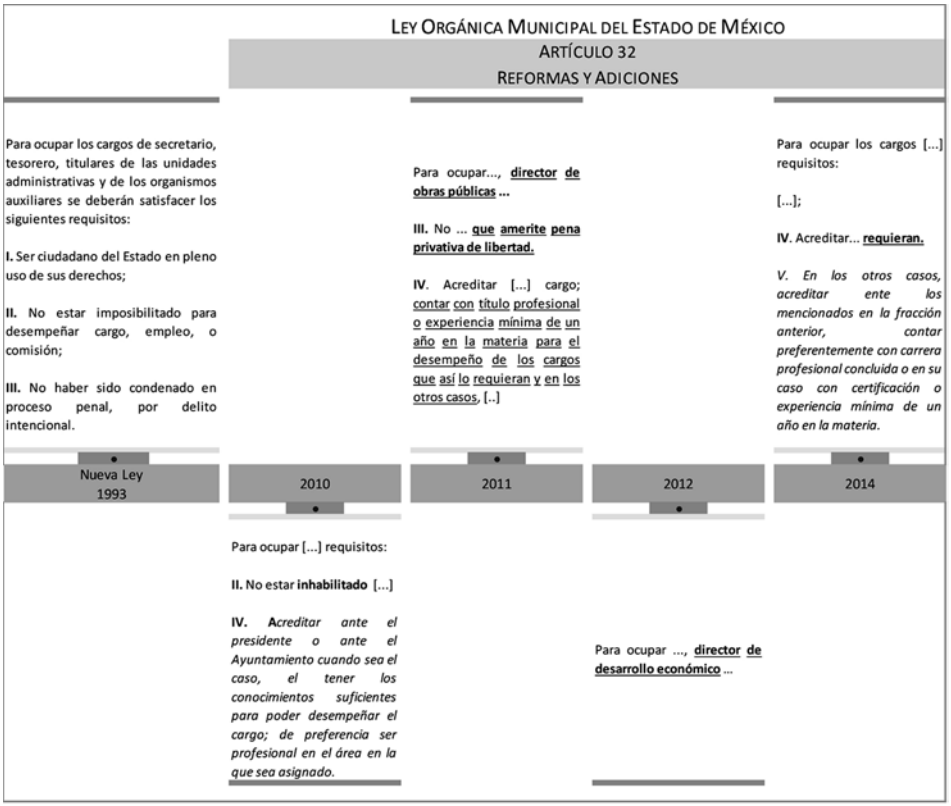
Adecuación, que faculta al Instituto para generar el Registro de Profesionistas con experiencia en el servicio público.

II. Avances en la implementación

A) Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En los últimos años la LOMEM ha sido modificada de forma continua y, entre otras cosas, se ha buscado en la designación de los titulares de las unidades administrativas de los municipios, los presidentes y los ayuntamientos, valoren la profesionalización y experiencia de los prospectos en la materia.

Antes, incluso, de la propuesta emitida por el Comité, hubo esfuerzos notables por hacer que los municipios eligieran a servidores públicos con base en referencias de habilidades y conocimientos, tal como se describe en el siguiente recorrido esquemático.



Fuente: Elaboración propia, con información de diferentes decretos referentes a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La LOMEM tuvo su génesis en 1973 y a partir del 26 de febrero de 1993 fue aprobada la nueva LOMEM, instrumento jurídico que a la letra dice en su Artículo Segundo, Transitorio, "se abroga la Ley Orgánica Municipal expedida con fecha 13 de julio de 1973".

En el año 2010 se registró la primera reforma en su fracción II y adición de la fracción IV (Decreto número 185, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México" el 04 de octubre de 2010), entrando en vigor al día siguiente de su publicación en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", como se detalla:

Comparativo Artículo 32	
Texto original (1993)	**Reforma y adición (2010)**
Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos. II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública. III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.	Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos. II. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública. III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional. *IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; de preferencia ser profesional en el área en la que sea asignado.*

Fuente: Elaboración propia, con información del Decreto número 185, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 04 de octubre de 2010 y LOMEM.

Durante ese periodo (2010) de los artículos conexos, el Artículo 92 derogó las fracciones II y III, y el Artículo 96 derogó la fracción III, como se indica:

Comparativo Artículo 92	
Texto original (1993)	**Reforma (2010)**
Para ser secretario del ayuntamiento se requiere: I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación secundaria; en los municipios que tengan más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido la educación media superior; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio cede de los poderes del estado, haber concluido estudios de licenciatura.	Para ser secretario del ayuntamiento se requiere: I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación secundaria; en los municipios que tengan más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido la educación media superior; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio cede de los poderes del estado, haber concluido estudios de licenciatura.

II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento. III. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos.	*II. Derogada.* *III. Derogada.*

Comparativo Artículo 96	
Texto original (1993)	**Reforma (2010)**
Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley: I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año: II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de ley. III. No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos. IV. Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento	Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley: I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año: II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de ley. *III. Derogada.* IV. Cumplir con los requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento.

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 185, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 04 de octubre de 2010 y LOMEM.

Después (2011) incluyó nuevas reformas[1] al primer párrafo, fracciones III y IV:

Comparativo Artículo 32	
Texto original (2010)	**Reforma (2011)**
Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos. II. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública.	Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, <u>director de obras públicas</u> o equivalente, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos. II. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública.

[1] Decreto Número 379, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 24 de noviembre de 2011.

III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional. IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; de preferencia ser profesional en el área en la que sea asignado.	III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran y en los otros casos, de preferencia ser profesional en el área en la que sea asignado.

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 379, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 24 de noviembre de 2011 y LOMEM.

De manera semejante, se modificaron los artículos 92 y el artículo 96, *y se incorporó el artículo 96.Ter. de la ley.*

Comparativo Artículo 92	
Texto original (2010)	**Reforma (2011)**
Para ser secretario del ayuntamiento se requiere: I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación secundaria; en los municipios que tengan más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido la educación media superior; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio cede de los poderes del estado, haber concluido estudios de licenciatura. II. Derogada. III. Derogada.	Para ser secretario del ayuntamiento se requiere, además de los requisitos establecidos en el artículo 32 de esta Ley, los siguientes: I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación media superior; en los municipios que tengan más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido estudios de licenciatura; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio sede de los poderes del Estado, tener título profesional de nivel licenciatura. …

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 333, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 29 de agosto de 2011 y LOMEM.

Comparativo Artículo 96	
Texto original (2010)	**Reforma y adición (2011)**
Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley: I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año.	Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley: I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; contar con título profesional en las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año y con la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, con anterioridad a la fecha de designación. …

II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de ley. III. Derogada. IV. Cumplir con los requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento.	*Artículo 96. Ter.- El Director de Obras Públicas o el Titular de la Unidad Administrativa equivale, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley, requiere tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento, contar con título en ingeniería, arquitectura o alguna área afín o con una experiencia mínima de un año.*

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 379, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 24 de noviembre de 2011 y LOMEM.

En este constante devenir, el 15 de octubre de 2012 se publicó[2] en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México" la reforma al primer párrafo del artículo 32, así como la adición del artículo 96 Quáter (conexo):

Comparativo Artículo 32	
Texto original (2011)	**Reforma (2012)**
Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, director de obras públicas o equivalente, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: …	Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, director de obras públicas, director de desarrollo económico o equivalente, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: …

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 526, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 15 de octubre de 2012 y LOMEM.

Comparativo Artículo 96	
Texto original (2011)	**Reforma y adición (2012)**
Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley: …	Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley: … *Artículo 96 Quáter.- El Director de Desarrollo Económico o el Titular de la Unidad Administrativa equivalente, tiene las siguientes atribuciones:* …

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 526, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 15 de octubre de 2012 y LOMEM.

El 11 de julio de 2014 se emitieron las adecuaciones a la fracción IV, así como la anexión de la fracción V del artículo 32 de la LOMEM,[3] tal como se observa:

[2] Decreto Número 526, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 15 de octubre de 2012.

[3] Decreto Número 255, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 11 de julio de 2014.

Comparativo Artículo 32	
Texto original (2012)	**Reforma y adición (2014)**
Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, director de obras públicas, director de desarrollo económico o equivalente, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: … IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran y en los otros casos, de preferencia ser profesional en el área en la que sea asignado.	Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, director de obras públicas, director de desarrollo económico o equivalente, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: … IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran. *V. En los otros casos, acreditar ante los mencionados en la fracción anterior, contar preferentemente con carrera profesional concluida o en su caso con certificación o experiencia mínima de un año en la materia.*

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 255, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 11 de julio de 2014 y LOMEM.

En este paquete también se reformaron la fracción I del Artículo 92 y la fracción II del Artículo 96 de la LOMEM.

Comparativo Artículo 92	
Texto original (2011)	**Reforma (2014)**
Para ser secretario del ayuntamiento se requiere, además de los requisitos establecidos en el artículo 32 de esta Ley, los siguientes: I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación media superior; en los municipios que tengan más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido estudios de licenciatura; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio sede de los poderes del Estado, tener título profesional de nivel licenciatura. …	Para ser secretario del ayuntamiento se requiere, además de los requisitos establecidos en el artículo 32 de esta Ley, los siguientes: I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, podrán <u>tener título profesional de educación superior</u>; en los municipios que tengan más de 150 mil o que sean cabecera distrital, <u>tener título profesional de educación superior</u>. …

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 244, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 27 de junio de 2014 y LOMEM.

Comparativo Artículo 96	
Texto original (2011)	**Reforma (2014)**
Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley: I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; contar con título profesional en las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año y con la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, con anterioridad a la fecha de designación. II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de ley. III. Derogada. IV. Cumplir con los requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento.	Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículos 32 de esta Ley: I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del Ayuntamiento; contar con título profesional en las áreas jurídicas, económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año y con la certificación de competencia laboral en funciones expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, con anterioridad a la fecha de su designación. II. Caucionar el manejo de los fondos <u>municipales, por un monto equivalente al uno al millar del importe correspondiente a los ingresos propios del municipio y las participaciones que en ingresos federales y estatales le correspondieron en el ejercicio inmediato anterior.</u> …

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 211, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 21 de abril de 2014 y LOMEM.

Sin embargo, es hasta 2015 que se modifican y adicionan sustancialmente los artículos supletorios que están en correlación con el Artículo 32 de la LOMEM (Artículos 92 y 96. Ter.), los cuales fueron publicados en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México" el 13 de julio y 11 de noviembre de 2015.

Comparativo Artículo 92	
Texto original (2014)	**Adición (2015)**
Para ser secretario del ayuntamiento se requiere: I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, podrán tener título profesional de educación superior; en los municipios que tengan más de 150 mil o que sean cabecera distrital, tener título profesional de educación superior. II. Derogada. III. Derogada.	Para ser secretario del ayuntamiento se requiere, <u>además de los requisitos establecidos en el artículo 32 de esta Ley, los siguientes</u>: … *IV. Contar con la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie sus funciones.*

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 22, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 11 de noviembre de 2015 y LOMEM.

Comparativo Artículo 96	
Texto original (2011)	**Reforma (2014)**
Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley: I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; contar con título profesional en las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año y con la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, con anterioridad a la fecha de designación. II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de ley. III. Derogada. IV. Cumplir con los requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento.	Para ser tesorero municipal se requiere, además de los requisitos del artículos 32 de esta Ley: I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del Ayuntamiento; contar con título profesional en las áreas jurídicas, económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año y con la certificación de competencia laboral en funciones expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, con anterioridad a la fecha de su designación. <u>El requisito de la certificación de competencia laboral, deberá acreditarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie funciones.</u> II. Caucionar el manejo de los fondos municipales, por un monto equivalente al uno al millar del importe correspondiente a los ingresos propios del municipio y las participaciones que en ingresos federales y estatales le correspondieron en el ejercicio inmediato anterior. …

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 473, publicado en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 13 de julio de 2015 y LOMEM.

Comparativo Artículo 96. Ter.	
Texto original (2011)	**Reforma y adición (2015)**
Artículo 96. Ter.- El Director de Obras Públicas o el Titular de la Unidad Administrativa equivale, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley, requiere tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento, contar con título en ingeniería, arquitectura o alguna área afín o con una experiencia mínima de un año.	Artículo 96. Ter.- El Director de Obras Públicas o Titular de la Unidad Administrativa equivalente, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley, requiere <u>contar con título profesional en ingeniería, arquitectura o alguna área afín, y con una experiencia mínima de un año, con anterioridad a la fecha de su designación.</u> <u>Además deberá **acreditar, dentro de los seis meses siguientes** a la fecha en que inicie funciones, la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México.</u>

	Artículo 96 Quintus.- El Director de Desarrollo Económico o Titular de la Unidad Administrativa equivalente, además de los requisitos del artículo 32 de esta Ley, requiere contar con título profesional en el área económico-administrativa, y con experiencia mínima de un año, con anterioridad a la fecha de su designación. *Además deberá acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie funciones, la certificación de competencia laboral expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México.*

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto número 22, publicados en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México", 11 de noviembre de 2015, y LOMEM.

Estos cambios, en concordancia con la propuesta realizada por el Comité, buscan asegurar que quienes ocupen los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico o equivalentes, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares de los municipios, cuenten con una certificación en la materia.

B) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Por lo que se refiere a la armonización de la LTAIPEM con la Ley General de Transparencia (promulgada el cuatro de mayo de 2015), referente al tópico que involucra a los servidores públicos municipales (Artículo 70) que dice:

> *En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información; por lo menos de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:*
>
> *(…)*
> *XVII. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;*

Se tiene que la Legislatura del Estado de México, con base en lo descrito en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Transparencia, el 04 de mayo de 2016 promulgó la Nueva LTAIPEM y con ello dio cumplimiento al mandato. De este modo, el artículo 92 de la nueva ley señala:

Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público de manera permanente y actualizada de forma sencilla, precisa y entendible, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

(…)
XXI. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;

Con lo anterior, la Legislatura Local del Estado de México determinó las simetrías correlaciónales con los citados ordenamientos de la Ley General de Transparencia, lo que implica que los municipios (sujetos obligados) deberán hacer pública la información curricular de los titulares de las unidades administrativas.

Es relevante hacer énfasis en que las entidades públicas municipales difundirán por medio de sus sitios web tal información. Aunque no todos los ayuntamientos poseen un espacio virtual, existe la posibilidad de que el organismo garante a nivel estatal (actualmente Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios 'Infoem'), contribuya con los municipios menores de 70 mil habitantes para hacer efectivo tal mandato, a través de su propio sitio web.

C) Reglamento Interior del Instituto Hacendario del Estado de México.

La propuesta realizada por el Comité Consultivo de Gestión por Resultados buscó facultar al Instituto Hacendario del Estado de México para generar el Registro de Profesionistas con experiencia en el servicio público, situación que, a la fecha, no ha sido posible, ya que el Artículo 26, fracción VIII del Reglamento del IHAEM no ha sufrido sinergia alguna, y que a la letra dice:

Artículo 26.- Corresponde a la Coordinación de Capacitación:

VII. Operar el Servicio Hacendario Municipal, mediante la integración del registro de datos de la formación profesional de los servidores públicos hacendarios.

No obstante ello, el IHAEM cuenta con un registro de servidores públicos y ex servidores hacendarios en el ámbito municipal en pro del fortalecimiento de la profesionalización y capacitación, instrumentos que sin duda incrementan su competitividad en beneficio de la ciudadanía, mediante la oferta de mejores servicios de la administración pública municipal.

Más aún, el IHAEM es quien, de acuerdo a la LOMEM, debe certificar la competencia laboral de diferentes figuras de la administración municipal y, por tanto, contribuirá a concretar la aspiración plasmada por el Comité en su propuesta.[4]

III. Perspectivas y alcances

En este apartado se da cuenta de los avances institucionales realizados por diversas entidades públicas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la LOMEM y la LTAIPEM. Lo anterior, bajo el entendido de dar atención a los nuevos mandatos implicará recursos y tiempo, y que, más adelante, a inicios del año 2017, será posible hacer un recuento de los alcances logrados, de esa manera comparar el escenario de profesionalización de servidores públicos titulares de unidades administrativas municipales 2015 (año de partida de la propuesta realizada por este Comité) con el escenario 2016.

A) Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), en apego a sus atribuciones, se ha dado a la tarea de generar e implementar mecanismos para recopilar información sustancial de aquellos servidores públicos que ocupan cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, como los refiere el Artículo 32, 92, 96, entre otros, de la LOMEM, a efecto de identificar el grado de cumplimiento en cada municipio.[5]

La información que recibirá el Órgano permitirá evaluar el nivel de atención a la norma por parte de los municipios. Realizado esto, el OSFEM, en coordinación con la Contraloría del Poder Legislativo local, llevará a cabo acciones para conminar a las entidades municipales a que los servidores públicos municipales señalados en la LOMEM, efectivamente cuenten con la certificación de competencia laboral.

Lo referido con antelación constituirá los cimientos para edificar los futuros escenarios de resultados cuantitativos, en materia de competencias laborales al interior de los circuitos de los ayuntamientos.

[4] Es fundamental interpretar, que la certificación de las competencias laborales no implica un grado académico, sino un cúmulo de conocimiento para el desempeño de una determinada función, la cual deberá acreditar dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie. Instrumento, que con base en las reformas a la LOMEM aprobadas por unanimidad de la LIX Legislatura del Estado de México, es requisito indispensable para ser Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, cuya expedición es facultad del IHAEM.

[5] El OSFEM implementó un cuestionario de compilación de la información relativa a las competencias laborales de aquellos actores inmersos en los cargos superiores involucrados en los Ayuntamientos de la entidad mexiquense, con una batería en promedio de siete interrogantes relevantes, aplicativos a los diferentes actores laborales en la administración local.

B) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Corresponde al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), como instituto garante, procurar que la ley de transparencia se cumpla por parte de los sujetos obligados (los municipios entre ellos).

En cuanto al mandato de poner a disposición del público de manera permanente y actualizada la información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado (entiéndase municipio), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) ha puesto en marcha la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT),[6] aplicación que facilitará el cumplimiento de los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General de Transparencia.

Al respecto, el INFOEM tiene el firme propósito de integrar a la PNT la información existente en los sistemas informáticos que opera actualmente: a) Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX); b) Sistema de Acceso, Rectificación Cancelación y Oposición de Datos Personales del Estado de México (SARCOEM), y c) Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX). El plazo para tal cometido es el 6 de noviembre del presenta año, según los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Llegado el plazo y subida de la información de lo sujetos obligados a la plataforma, el INFOEM podrá sancionar a aquellos que no atiendan lo expresado en la ley general y ley local de transparencia. Al efecto, se prevé que a principio del próximo año se pueda tener un recuento de aquellos municipios que han hecho pública la información curricular de los titulares de unidades administrativas y, mejor aún, con la intervención del INFOEM se garantiza que en el corto plazo las entidades locales (todas) cumplan con este requerimiento.

C) Reglamento Interior del Instituto Hacendario del Estado de México.

Por último, se vislumbra complicado que el IHAEM modifique su reglamento interior tal como lo propuso este Comité, dado que con la encomienda de certificar la

[6] La PNT se integra por cuatro sistemas: 1) el de solicitudes de acceso a la información, SISAI; 2) el de gestión de medios de impugnación, SIGEMI; 3) el de portales de obligaciones de transparencia, SIGEMI; y 4) el de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, SIPOT. Esta aplicación se encuentra en funcionamiento a partir del cinco de mayo de 2016.

competencia laboral de titulares de unidades administrativas municipales, en el futuro próximo, más bien, se avizora la ampliación de las normas de competencia laboral para certificar otras funciones municipales, así como dar continuidad al proyecto del servicio público hacendario, que aunque enfocado a servidores públicos de áreas de tesorería, coadyuva a mantener capacitado y profesionalizado el recursos humano.

Referencias bibliográficas

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios; "Ley de Transparencia y Acceso A la Información Pública del Estado de México y Municipios", publicada el 04 de mayo de 2016.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas; "Prontuario de Legislación Financiera 2006", 2006.

— Prontuario de Legislación Financiera 2007.
— Prontuario de Legislación Financiera 2008.
— Prontuario de Legislación Financiera 2009.
— Prontuario de Legislación Financiera 2010.
— Prontuario de Legislación Financiera 2011.
— Prontuario de Legislación Financiera 2012.
— Prontuario de Legislación Financiera 2013.
— Prontuario de Legislación Financiera 2014.
— Prontuario de Legislación Financiera 2015.
— Prontuario de Legislación Financiera 2016.

Gobierno del Estado de México; Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno del Estado de México"; Decreto Número 185, publicado el 04 de octubre de 2010.

— Decreto Número 333, publicado el 29 de agosto de 2011.
— Decreto Número 379, publicado el 24 de noviembre de 2011.
— Decreto Número 526, publicado el 15 de octubre de 2012.
— Decreto Número 211, publicado el 21 de abril del 2014.
— Decreto Número 244, publicado el 27 de junio de 2014.
— Decreto Número 255, publicado el 11 de julio de 2014.
— Decreto Número 473, publicado el 13 de julio de 2015.
— Decreto Número 22, publicado el 11 de noviembre de 2015.

Poder Legislativo del Estado de México;"Ley Orgánica Municipal del Estado de México". Obtenida el 01 de agosto de 2016 de: http://legislacion.edomex.gob.mx/

Propuesta para una nueva visión del Federalismo

Comité de Federalismo

Presidente
Dr. Humberto Benítez Treviño

Vocales
Dr. Diego Valadés Ríos
Dr. José Chanes Nieto
Dr. Luis Escobar Aubert
Dr. Joel Mendoza Ruiz
Dr. Ignacio Pichardo Pagaza
Dr. Joaquín Rodríguez Lugo Baquero

Actualmente el Estado Mexicano enfrenta una de las peores crisis de su historia respecto a la confianza ciudadana, base de la legitimidad del Gobierno democrático. Los motivos de la desconfianza se encuentran en la corrupción, la impunidad y gobiernos que no responden a las necesidades y demandas sociales. Respecto al último aspecto, una causa fundamental del fracaso de los Gobiernos descansa en un sistema federal obsoleto tendido al centralismo, provocando ineficiencia en los tres ámbitos (*del latín= espacio*) de Gobierno.

En el marco de la temática de este encuentro "Reforma del Estado, nuevos tiempos, nuevos objetivos", el Comité de Federalismo del IAPEM ha elaborado la presente propuesta. Tiene como propósito esbozar las líneas generales de una nueva visión del federalismo en México, que se convierta en el motor del desarrollo social y económico del país.

En los últimos diez años la estrategia del Estado mexicano para alcanzar objetivos nacionales ha sido mediante la expedición de leyes generales en las competencias concurrentes de los órdenes de Gobierno y en el condicionamiento de recursos a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Esta forma de federalismo ha llevado a una excesiva centralización, provocando problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento o pérdida de visibilidad y de responsabilidad en la relación entre "centro" y "periferia"[1].

En la práctica, esta centralización ha hecho complejo el sistema federal, en el que se sobreponen concurrencias, duplicidades y omisiones, las cuales restan dinamismo al gobierno.[2]

[1] Encuesta Nacional del Federalismo, José Ma. De la Serna Garza pp. 48.
[2] Esta práctica tan compleja del federalismo es mencionada por el IMCO en su estudio de 2012, pp.13.

Una nueva visión del federalismo debe contemplar transformaciones en, por lo menos, los cinco siguientes temas:

1. Planeación federal a largo plazo.
2. Un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales.
3. Mayor preponderancia del poder estatal.
4. El municipio como eje del desarrollo nacional.
5. Profesionalización de los servidores públicos en los tres órdenes de Gobierno.

1. PLANEACIÓN FEDERAL A LARGO PLAZO

Un primer punto es que el Estado Mexicano, en sus tres ámbitos de gobierno y en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales, trabaje de forma coordinada en objetivos nacionales, regionales y locales, que sirvan como motivo de alianza para los mexicanos en los próximos 25 a 30 años.

Las políticas públicas se han diseñado para el corto plazo, su supervisión y rendición de cuentas también siguen ésta lógica. El problema de la relaciones intergubernamentales entre diferentes órdenes de gobierno, entre un mismo orden de gobierno y entre gobiernos que pertenecen a diferentes partidos políticos, así como la restricción de recursos, han sido desincentivos para planear más allá de 6 años o de 3 años.

Resulta indispensable que la Constitución prevea la planeación a largo plazo, y que esta previsión vaya acompañada de mayores responsabilidades para los gobiernos estatales, en particular para los ejecutivos y las cámaras locales, en aquellas competencias que son concurrentes e incluso las que carecen de garantías políticas para la rendición de cuentas y posibles sanciones por incumplimiento.

En cuanto a la planeación, es de destacar la propuesta de Pedro Vásquez Colmenares G, quien ha escrito una valiosa colaboración en la colección de El Colegio de México: "Los Grandes Problemas de México"[3], en el que establece los lineamientos de la restructuración del Sistema de Planeación Democrática a través de la creación del Instituto Mexicano de la Planeación y las Políticas Públicas, como un organismo público autónomo, con carácter de instancia superior técnico-consultiva.

En el mismo tenor, en el seno de la CONAGO, el gobernador de Hidalgo, Franciso Olvera Ruiz, ha propuesto la creación del Instituto para el Desarrollo Regional y Metropolitano de México, como una instancia administrativa del Gobierno de la República, encargada de la investigación, análisis y proyección del desarrollo de las

[3] "Los Grandes Problemas de México" vol. XIII Políticas Públicas, fue coordinado por José Luis Méndez, editado por el Colegio de México, México, 2010, 552 pp.

regiones donde se presente el fenómeno metropolitano. En el orden municipal tenemos varios institutos de planeación municipal[4] que funcionan mayormente para la planeación urbana de las ciudades y la participación social.

Propuestas:

1) Que la Constitución faculte a los gobiernos estatales y municipales a una planeación a largo plazo más allá de 15 años, que se puedan crear institutos estatales que sirvan como articuladores de las necesidades municipales por un lado, y por el otro, gestionen aquellas competencias concurrentes y reservadas en las que sean parte o puedan ser parte los municipios, dependiendo de su capacidad institucional. Ello implica una reforma a los artículos 25 (Plan Nacional de Desarrollo con visión a 30 años, Planes Estatales con Visión a 24 años, Planes Municipales con visión a 18 años), relativo a la rectoría del desarrollo nacional, el artículo 26 referente a A) Planeación Democrática, B) INEGI, C) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; el 115, 116 fracc. VII, para la celebración de convenios y asunción de funciones entre los estados y la federación; y entres los estados y los municipios, el 124 constitucional facultades residuales y el 73 para el diseño de la leyes generales las que distribuyen competencias concurrentes.
2) Modificación de la Ley de planeación y de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria para que los planes de desarrollo además de los programas estratégicos y operativos, principalmente de política social, no sigan una jerarquía vertical sino una complementariedad regional.

2. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Las relaciones entre los tres ámbitos de Gobierno deben ser transformadas para alcanzar una descentralización progresiva, con objetivos claramente definidos a nivel nacional, regional y local.

En este punto, nuevamente el Senado debe tener un papel preponderante.

Por su parte, el INAFED daría seguimiento a la reforma federalista y a la mediación intergubernamental impulsada desde el Senado de la República, en la lógica de estimular un desempeño estatal deseable. El INAFED debe partir del hecho de que las entidades federativas y sus gobiernos son desiguales, por lo que existen desempeños destacados que deben modelarse para su reproducción y casos de rezago administrativo a intervenirse de manera subsidiaria.

[4] Existe la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación. A.C. donde se puede consultar más información, su sitio electrónicos es: http://www.amimp.org.mx/

La misma reflexión es válida para la redefinición de los 2,445 municipios en el país.

Sobre esas bases debe emplearse el Benchmarking (*del inglés = "El análisis de la competencia comercial")* y la gestión del conocimiento. Los objetivos de mejoramiento del desempeño estatal serían los siguientes: A) impulsar la eficiencia en los programas de recaudación y de fiscalización recaudatoria de los conceptos federales, B) diversificar las fuentes de inversión en base a las estrategias estatales de planeación democrática y de largo plazo, C) implementar continuamente proyectos de desarrollo regional y metropolitano en función de la estrategia de planeación democrática y de largo plazo, y D) diseñar e implementar permanentemente una política estatal de atención geográfica y autogestora de las vulnerabilidades.

Propuestas

1) Gestionar convenios de descentralización de nuevas responsabilidades recaudatorias y fiscales.
2) Crear esquemas simultáneos de cofinanciamiento intergubernamental equilibrado.
3) Apoyar proyectos y trámites en instancias intermedias de colaboración regional y metropolitana.
4) Racionalizar la aplicación de los programas sociales federales.
5) Formación de un segundo binomio funcional y permanente entre los gobiernos estatales y su respectiva sociedad civil organizada. Para ello los congresos locales y los gobernadores, estos últimos en el seno de la misma CONAGO, deberán establecer como compromiso el asumir el papel de difusores de la cultura federal y de constructores de la sociedad federal.

3. MAYOR PREPONDERANCIA DEL ORDEN ESTATAL

Una nueva visión del federalismo implica además que los gobiernos estatales deben tener responsabilidad primaria por lo que sucede en sus entidades, a través de atribuciones claras y legales.

Un primer paso sería formar un binomio funcional y permanente entre el Senado de la República y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

El sentido de esa coordinación sería emular la alineación del proceso legislativo y seguimiento subsecuente que protagonizaron el Congreso General y el Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM), respectivamente, a raíz de la octava reforma del artículo 115 constitucional, promulgada en 1983.

Las funciones legislativas del Senado de la República estarían orientadas a equilibrar en el texto constitucional las competencias de los gobiernos estatales, de modo que en un primer momento se equilibre la actual distribución residual mediante la mayor definición de la participación estatal en las concurrencias, y en una segunda etapa se definan claramente la competencias exclusivas de las entidades federativas.

Entre las federaciones del mundo está comprobado que las potestades residuales han sido objeto de centralización. Eso se ha dado en virtud de que los tribunales constitucionales, del orden nacional de gobierno, han tendido a favorecer a los gobiernos nacionales en caso de controversia. Por el contrario, cuando existen listas bien definidas de competencias exclusivas y concurrentes la tendencia ha sido favorecer a los gobiernos sub-nacionales (Watts, 1999: 140-141).

La especificación de las competencias concurrentes debe darse también en los distintos ordenamientos temático-administrativos. La tendencia global es esa, el estudio del funcionamiento federal en el mundo ha transitado del debate confinado al ámbito jurídico a la exposición abierta e interdisciplinaria de temas. La revista *Publius* de la Universidad de Oxford marca la tendencia del debate global: elecciones, visiones académicas, medio ambiente, salud, educación, género y matrimonios del mismo sexo, entre otros.

Propuestas

6) Revisión y redefinición de competencias concurrentes y exclusivas de los estados.
7) En el marco administrativo, la adecuación del capítulo II la Ley de Coordinación Fiscal para dinamizar y democratizar el trabajo en los grupos de ingresos y egresos coordinados del sistema nacional de coordinación fiscal.
8) Enmienda del artículo 25 constitucional y de la ley de planeación para mejorar el desempeño concurrente en la implementación de proyectos estatales de desarrollo regional y metropolitano.
9) Leyes de planeación que sigan una dinámica horizontal y regional.
10) Si se requiere la intervención federal en un tema de competencia estatal, esta debe ser subsidiaria, de duración limitada y transparente, no substitutiva, opaca y con alcances definidos.
11) Flexibilizar la asignación de recursos presupuestales en la implementación de políticas públicas que devengan de sus facultades.
12) Finanzas públicas estatales sujetas a reglas amplias de transparencia y políticas públicas que sean evaluadas permanentemente.
13) Recaudación propia que sea esencial en la estructura de su ingreso y un control presupuestal rígido.

4. EL MUNICIPIO COMO EJE DEL DESARROLLO NACIONAL

Una de las debilidades más fuertes del federalismo mexicano es la debilidad del Municipio como institución. Esta propuesta considera urgente revitalizar el ámbito municipal como motor de despegue del país y como un ente de referencia para implementación de políticas gubernamentales horizontales. El siglo XXI debe ser el siglo del Municipio y del Constitucionalismo Estatal.

Es prioritaria la creación de la Corte Constitucional Estatal.

Así mismo, es necesario un nuevo diseño constitucional del Municipio, que nazca del seno de los gobiernos municipales, en el cual se incentive la participación de la ciudadanía y el gobierno local sea el referente para las políticas públicas; un federalismo que vaya de abajo hacia arriba, de la periferia al centro.

La propuesta es romper con el paradigma actual y fortalecer a los gobiernos locales.

11) En un país de 122 millones de habitantes, es necesario diseñar con una amplia consulta nacional municipal, un nuevo artículo 115 constitucional que organice, estructure y diseñe las facultades del municipio del siglo XXI.
12) Reforma Federal en tres etapas. Primera Generación: las reformas que deben promover los propios gobiernos municipales, ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profesionalización de los servidores públicos, reglamentación de la vida municipal, modernización de la administración electrónica, mayor participación ciudadana en los cabildos y su parlamentarización, entre otras. Segunda Generación: para que cada una de las dependencias del Gobierno Federal revisen las atribuciones que corresponde delegar a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con las correspondientes aportaciones presupuestales. Y finalmente, las de Tercera Generación: de los gobiernos estatales a los municipales.

5. PROFESIONALIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS TRES ÁMBITOS

La profesionalización del servicio público en los tres ámbitos de gobierno es un factor fundamental para el funcionamiento y operación de un federalismo renovado.

La característica esencial del federalismo actual es una gran desarticulación y falta de coordinación en la implementación de las políticas de gobierno por parte de los diferentes órdenes. Es decir, no ha existido una política integral que englobe un solo

rumbo y una de las causas de ello es la falta de profesionalización de los servidores públicos.

Así que a la hora de echar a andar programas en los diferentes ámbitos de gobierno señala Cabrero (p.69), funcionan de la siguiente manera:

Los programas que vienen del centro se caracterizan por tener una visión de largo plazo, un diseño técnicamente cuidado, además por ser implementados por funcionarios con mayor experiencia y nivel profesional, además de tener un respaldo presupuestal mayor y más sólido. Sin embargo se trata de políticas con fuertes inercias burocráticas, que entusiasman poco al ciudadano, frecuentemente generan desconfianza y son de fuerte rigidez.

En el otro extremo encontramos programas impulsados por los municipios, los cuales tienen una visión de corto plazo o incluso en ocasiones son emergentes; además, con frecuencia son improvisados en su diseño técnico e implementados por funcionarios locales con poca experiencia en el sector público y frecuentemente con bajos niveles de profesionalización.

En este sentido, deberán fortalecerse las instituciones que actualmente se encargan de dicha tarea. En el Estado de México instituciones como el Instituto Hacendario del Estado de México, el Instituto de Profesionalización del Ejecutivo Estatal, El Colegio Mexiquense A.C. y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, deberán replantear sus objetivos institucionales para adecuarlos al fortalecimiento de los gobiernos locales y rediseñar programas así como objetivos.

En la práctica, en general, hay un claro desdén de los Presidentes Municipales por estas instituciones y sus valiosos estudios; y a mayor ignorancia, mayor desdén.

Propuestas

13) Realizar un diagnóstico sobre las necesidades de profesionalización de los servidores públicos municipales y estatales.
14) Rediseñar una estrategia de profesionalización para el Estado de México.
15) A nivel nacional, se propone la creación del Instituto de Profesionalización para los servidores públicos municipales.

El nuevo enfoque de Federalismo que proponemos es el de municipios fuertes para construir entidades fuertes, autárquicas y responsables, que integren un gobierno federal fuerte pero no autocrático y centralista, ese debe ser el horizonte del siglo XXI.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Eruviel Ávila Villegas
Presidente Honorario

Consejo Directivo 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

PRESIDENTE: Mauricio Valdés Rodríguez
SECRETARIO EJECUTIVO: Roberto Arturo Rodríguez Reyes
ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXIQUENSE (EGAPMéx)
DIRECTORA DEL CENTRO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO Y PROSPECTIVA: Gabriela Salazar González
DIRECTORA DEL CENTRO DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN: Raíza Dayar Mora
DIRECTORA DEL CENTRO DE IGUALDAD DE GÉNERO: Jessica Carolina Castillo Pérez
DELEGADA DEL VALLE DE MÉXICO: Margarita Montoya Romero
COORDINACIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN: Guillermo Posadas Rodríguez
UNIDAD PARA LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL: Oscar Morales Torres
UNIDAD PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL: Sergio Alejandro Mendoza

Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMéx)
(Avenida Tollocan, baja velocidad, No 357, Colonia Álvaro Obregón.
San Mateo Atenco)

Delegación Regional Tlalnepantla de Baz
(Avenida Mario Colín esq. Constitución de 1917, Col. La Comunidad.
Tlalnepantla. Estado de México)

Delegación Regional Valle de Chalco Solidaridad
(Avenida Popocatépetl s/n entre Xicoténcatl y Tezózomoc. Col. Alfredo Baranda.
Valle de Chalco. Estado de México)

Delegación Regional Ixtlahuaca
(Avenida Saitama s/n Barrio de San Pedro. Ixtlahuaca.
Estado de México)

Propuestas de Políticas de Gobierno para el Estado de México 2016

Se terminó de imprimir en diciembre de 2016 en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

COMITÉS CONSULTIVOS DEL IAPEM

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO
Propuesta para fortalecer los ingresos de los Municipios del Estado de México, mediante una recaudación eficiente del impuesto predial

GOBIERNO MUNICIPALISTA
Propuesta para el fortalecimiento del desarrollo municipal mediante la promoción de la intermunicipalidad

ESTADO PROGRESISTA
Propuesta de Política para una Gobernanza Urbana Integrada

DESARROLLO METROPOLITANO
Propuesta de Política para el Desarrollo Metropolitano

DEMOCRACIA Y ELECCIONES
Propuesta de Política para el desarrollo democrático y la participación ciudadana en el Estado de México

GESTIÓN POR RESULTADOS
Seguimiento de la propuesta de Política de Gobierno "Designación de titulares de las unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales"

FEDERALISMO
Propuesta para una nueva visión del Federalismo

www.iapem.mx
IapemAC
@iapem