Las funciones vigentes de las autoridades auxiliares municipales del Estado de México

Arnoldo Cerda Adame

Análisis de la participación ciudadana y de la educación ambiental no formal en el diseño e implementación del Programa Municipal de Cambio Climático (PROMACC) y del Programa Cultura del Agua

Jonathan Jiménez Huerta

Diseño de escenarios rinoceronte gris y cisne negro utilizando los ejes de Schwartz

David Xavier Villacis Pazos

28.ª Edición del
Premio IAPEM a la Investigación en Administración Pública 2024

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
ESTADO DE MÉXICO ¡El poder de servir!
FINANZAS SECRETARÍA DE FINANZAS
iapem

Premio IAPEM a la Investigación en Administración Pública 2025

Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Toluca, México, 2025

Premio IAPEM a la Investigación en Administración Pública 2025

ISBN: 978-607-8087-72-3

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal CE: 207/01/08/25

Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, Estado de México

http://iapem.edomex.gob.mx/

IAPEM

@IAPEM

IAPEM

Toluca de Lerdo, Estado de México, México

Impreso en México, 2025

ÍNDICE GENERAL

Presentación 7

Premio a la Investigación | Modalidad Ensayo
Ensayo sobre las funciones vigentes de las Autoridades Auxiliares Municipales del Estado de México 9
Arnoldo Cerda Adame

Premio a la Investigación | Modalidad Estudio de caso
Análisis de la Participación Ciudadana y de la Educación Ambiental no Formal en el Diseño e Implementación del Programa Municipal de Cambio Climático (PROMACC) y del Programa Cultura del Agua 191
Jonathan Jiménez Huerta

Premio a la Investigación | Modalidad Artículo Especializado
Diseño de escenarios rinoceronte gris y cisne negro utilizando los Ejes de Schwartz 253
David Xavier Villacis Pazos

Presentación

El Premio IAPEM a la Investigación en Administración Pública, cuenta con una larga trayectoria y un reconocido prestigio en el ámbito teórico–académico; fue creado en 1984 y en sus 28 ediciones ha otorgado 39 primeros lugares y 15 menciones honoríficas, derivándose en 44 publicaciones.

A lo largo de su trayectoria, y como su objetivo lo marca en su convocatoria, el Premio busca reconocer los trabajos en materia de administración pública de personas académicas, investigadoras, servidoras públicas, especialistas y estudiantes de educación superior que contribuyan a la mejora de la gestión pública en México y, en particular, en el Estado de México, con el fin de enriquecer el debate y análisis teórico, para impulsar el desarrollo y la innovación en la administración pública estatal y los municipios de la entidad.

Las líneas temáticas que se consideraron en esta edición fueron: prospectiva y planeación estratégica; seguridad y perspectiva de género, derechos humanos; proyectos y políticas públicas innovadoras que propicien buenas prácticas en la administración pública; administración pública, gobierno o instituciones del Estado de México; propuestas de nuevas teorías en la disciplina de la administración pública y estudios de caso con prácticas innovadoras en la administración pública. Estas fueron las líneas de forma enunciativa, más no limitativa para las personas investigadoras interesadas en participar.

El IAPEM reconoce y felicita a todas las personas participantes en especial a:

- **David Xavier Villacis Pazos,** por haber obtenido el primer lugar en la modalidad de artículo especializado para publicar en revista con el proyecto: “Diseño de escenarios rinoceronte gris y cisne negro utilizando los ejes de Schwartz”.

- **Jonathan Jiménez Huerta,** por haber obtenido el primer lugar en la modalidad de estudio de caso con el proyecto: "Análisis de la Participación Ciudadana y de la Educación Ambiental no Formal en el Diseño e Implementación del Programa Municipal de Cambio Climático (PROMACC) y del Programa Cultura del Agua".
- **Arnoldo Cerda Adame**, por haber obtenido el primer lugar en la modalidad de ensayo con el proyecto: "Las funciones vigentes de las Autoridades Auxiliares Municipales del Estado de México".
- **Natalia Rodríguez Avendaño**, por haber obtenido la mención honorífica en la modalidad de tesis de doctorado con el proyecto: "Factores organizacionales que afectan la innovación en las pymes en el mercado mexicano".
- **Luz María Villalva Campos**, por haber obtenido la mención honorífica y Distintivo IAPEM-Mujer en la modalidad de artículo especializado para publicar en revista con el proyecto: "Mujeres en espacios del servicio público: condiciones de participación laboral y su relación con el Desarrollo Humano".
- **Griselda Camacho Téllez**, por haber obtenido la mención honorífica y Distintivo IAPEM-Mujer en la modalidad de estudio de caso con el proyecto: "Seguridad y Perspectiva de género: Policía Municipal de Nezahualcóyotl, una propuesta de construcción de Paz".
- **Patricia García Sosa**, por haber obtenido Distintivo IAPEM-Mujer en la modalidad de tesis de maestría, con el proyecto: "El impacto del discurso para el desarrollo de la convivencia escolar armónica en la escuela primaria "20 de noviembre" en Timilpan, México".
- **Liliana Guadalupe Sánchez Ramírez**, por haber obtenido Distintivo IAPEM-Mujer en la modalidad de tesis de maestría, con el proyecto: "Conflicto, violencia y convivencia armónica en ambientes laborales de los servidores públicos, en la Dirección general de educación superior en el Estado de México, en el periodo 2019-2022".

Mediante esta publicación, el IAPEM felicita, reconoce, promueve y estimula el trabajo de las personas investigadoras y estudiosas de la administración pública, quienes enriquecen el análisis y debate de las ciencias sociales en el Estado de México con el objetivo de poder servir desde un gobierno del pueblo y para el pueblo.

Roberto Arturo Rodríguez Reyes,
Encargado de la Dirección General del IAPEM

Ensayo sobre las funciones vigentes de las Autoridades Auxiliares Municipales del Estado de México

Arnoldo Cerda Adame

Premio a la Investigación | Modalidad Ensayo

iapem

Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Toluca, México, 2025

ÍNDICE

Introducción 15

Capítulo I
Antecedentes de las Autoridades Auxiliares municipales 21

Capítulo II
Conceptos básicos 31
2.1 Marco jurídico: Constitución Federal; Constitución Local; Código Electoral 32
2.2 Algunos elementos del municipio 33
2.2.1. Las Autoridades Auxiliares Municipales, su definición 33
2.2.2. ¿Qué es el municipio? Gobierno, territorio 35
2.2.3. ¿Qué es el Ayuntamiento? 39
2.2.4. El Gobierno Municipal 40
2.2.5. ¿Qué es la administración municipal? 40
2.3 ¿Qué es la autoridad? 41
2.4 ¿Qué es un cargo? 42
2.5 Delegación y niveles de centralización de atribuciones 43
2.5.1 ¿Qué es delegar? 43
2.5.2 ¿Qué es la responsabilidad? 44
2.6 Tipos de normas 46
2.6.1 Ley Orgánica Municipal 46
2.6.2 El bando municipal 47
2.6.3 Los reglamentos municipales 48

Capítulo III
Mantener el orden, la tranquilidad, la paz social 51
3.1 Uso de la bitácora 54
3.2 Directorio telefónico 54
3.3 Conflictos entre vecinos que no sean constitutivos de delito 55
3.4 Algunos delitos del fuero común 55
3.5 Algunos delitos del fuero federal 55
3.6 Prohibiciones 55
3.7 El síndico 56

Capítulo IV
Vigilar el cumplimiento del bando municipal 57
4.1 ¿Qué es el Bando Municipal? 58
4.2 Estructura administrativa municipal 59
4.3 Población del municipio 60
4.4 De la planeación 61
4.5 Servicios públicos municipales y desarrollo urbano 61
4.5.1 Servicios públicos municipales 62
4.6 Desarrollo económico y bienestar social 64
4.6.1 Promoción del empleo y capacitación para el trabajo 65
4.7 Desarrollo Integral de la Familia 65

4.8 Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) 65
4.9 Equilibrio ecológico y protección del ambiente 67
4.10 De la protección civil 67
4.11 Seguridad pública y tránsito municipal 67
4.12 Defensor municipal de derechos humanos 68
4.13 De las actividades de los particulares 68
4.13.1 Funcionamiento de los establecimientos abiertos al público 68
4.13.2 Restricciones a las actividades de los particulares 69
4.14 Mercados, tianguis y vía pública 69
4.15 Fiestas y espectáculos públicos 69
4.16 Infracciones sanciones y recursos 70
4.17 Los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales 70
4.17.1 Los Reglamentos municipales y su clasificación 70
4.17.1.1 Reglamentos internos 70
4.17.1.2 Reglamentos externos 71
4.18 Circulares y disposiciones administrativas municipales 75

Capítulo V
Colaborar con el plan de desarrollo municipal 77
5.1 Diagnóstico de la comunidad 78
5.1.1 ¿De qué forma pueden contribuir durante su ejecución? 78
5.1.2 ¿En qué consiste un Diagnóstico? 79
5.1.3 Características territoriales, demográficas y medio físico 79
5.1.4 Educación y cultura 80
5.1.5. Deporte 81
5.1.6 Asistencia social 81
5.1.7 Situación de la vivienda 82
5.1.8 Niños jóvenes y adultos mayores 82
5.1.9 Población indígena 83
5.1.10 Población con discapacidad en la comunidad 83
5.1.11 Estructura y ocupación de la superficie de la comunidad 83
5.1.12 Actividades económicas de la comunidad 84
5.1.13 Empleo 84
5.1.14 Servicios públicos 84
5.1.15 Panteones 85
5.1.16 Manejo de residuos sólidos 85
5.1.17 Abasto y comercio 85
5.1.18 Situación e infraestructura de las comunicaciones y el transporte 86
5.1.19 Asentamientos humanos 87
5.1.20 Imagen urbana y turismo 87
5.1.21 Conservación del medio ambiente 87
5.1.22 Recursos forestales 88
5.1.23 Contaminación de los recursos aire, agua y suelo 88
5.1.24 Manejo de residuos sólidos 89
5.1.25 Seguridad pública y procuración de justicia 89
5.1.26 Derechos humanos 89
5.1.27 Protección civil 89

Capítulo VI
Auxiliar en la expedición de certificaciones 93
6.1 Constancia de residencia o de radicación 95
6.2 Constancia domiciliaria 99
6.3 Constancia de vecindad 100
6.4 Constancia de identificación 102
6.5 Constancia de buena conducta 103
6.6 Constancia de nacimiento para el registro civil 104
6.7 Opiniones para el trámite de licencias 106
6.8 Carta de recomendación 106
6.9 Constancia de posesión de terrenos 107
6.10 Contrato privado de compraventa de ganado 108
6.11 Contrato privado de compraventa de terrenos 108
6.12 Certificación de convocatorias ejidales 108
6.13 Certificación del acta de asamblea ejidal 111
6.14 Los citatorios e invitaciones 111
6.15 Constancia de que no es terreno ejidal 111

Capítulo VII
Elaboración de su programa de trabajo 115
7.1 Tipos de comunidades 116
7.2 Diagnóstico y selección del problema central 116
7.3 Pasos para diseñar el programa de trabajo 118
7.4 Fijación de objetivos, estrategias y línea de acción 119
7.5 Establecimiento de metas 121
7.6 Disposición de recursos para el programa 121
7.7 Ejecución del programa 123
7.8 Mecanismos de seguimiento, control y evaluación 123
7.9 Prospectiva 124

Capítulo VIII
Vigilar el estado de los desagües 125
8.1 El Código para la Biodiversidad del Estado de México 126

Capítulo IX
Licencias: opinión para nuevos establecimientos comerciales, de construcción y de cambios de uso del suelo 129
9.1 Conceptualización de giro, sus tipos y unidad económica 130
9.2 Opinión sobre licencias de nuevos establecimientos comerciales en la delegación 134
9.3 Opinión para licencias de construcción en la delegación municipal 136
9.4 Opinión sobre los cambios de uso del suelo en la delegación municipal 138

Capítulo X
Informe anual 141
10.1 El estado de los asuntos 141
10.2 El uso de la Bitácora en cada una de sus funciones 142
10.3 Actividades o programa para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad 142
10.4 Actividades o programa para vigilar el cumplimiento del bando municipal 144
10.5 Datos aportados al colaborar con el Plan de Desarrollo Municipal 144

10.6 Auxiliar en la expedición de certificaciones, por tipo y cantidad de documentos 144
10.7 Avances en porcentajes de su programa de trabajo 144
10.8 Actividades o programa para vigilar el estado de los desagües en la comunidad 144
10.9 Opiniones para la expedición de licencias 145
10.10 Informe sobre tipo de actividades de la delegación municipal 145
10.11 Inventario de bienes de la delegación a la fecha 145
10.12 Registro diario de movimientos (ejemplo de una agenda) 145
10.13 Ingresos autorizados a la delegación municipal 146
10.14 Gastos de la delegación municipal 148
10.15 Asuntos pendientes 149

Capítulo XI
Otras actividades asignadas por el Ayuntamiento y prohibiciones 151
11.1 Atribuciones básicas y específicas de la Ley Orgánica Municipal 151
11.2 Prohibiciones a los delegados y subdelegados 151
11.3 Actividades provenientes de los acuerdos de la Asamblea General de la Comunidad 153

Capítulo XII
Jefes de sector, jefes de manzana y sus funciones 155
12.1 Atribuciones en base a la Ley Orgánica Municipal 155
12.2 Actividades derivadas de las indicaciones del Gobierno Municipal 156
12.3 Actividades provenientes de los acuerdos de las reuniones de los vecinos 156

Capítulo XIII
Usos y costumbres en autoridades de pueblos originarios 159
13.1 Conceptualización de los usos y de las costumbres 159
13.2 Actividades en base a los usos y costumbres 161
13.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 162
13.4 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México 163
13.5 Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México 164
13.6 Regiones indígenas del Estado de México, sus usos y costumbres 164

Capítulo XIV
La participación comunitaria 167
14.1 La participación comunitaria 168
14.2 La participación ciudadana 169
14.3 Tipos de participación ciudadana 169
14.4 Ámbitos de participación 170
14.5 La consulta popular y el Plan de Desarrollo Municipal 171
14.6 Participación en obras y servicios públicos 171
14.7 Seguridad y protección ciudadana 172
14.8 Mejoramiento ecológico 172
14.9 Actividades de recreación y deportivas 172
14.10 La participación ciudadana y las organizaciones sociales 172
14.11 Ejemplo de un calendario cívico 177

Bibliografía 187

Introducción

Las Autoridades Auxiliares, en su mayoría, desconocen el marco jurídico para que les permita ubicarse en un espacio dentro del Gobierno Municipal. Carece de una teoría que les permita conceptualizar la esencia de su cargo. Y desconocen cómo operativizar sus atribuciones y otras actividades dentro del Gobierno Municipal y su comunidad.

Estas hipótesis fueron comprobadas al observar los grupos de delegados de algunos municipios, durante su participación en los cursos de capacitación promovidos por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (1997-1998), con el tema "la participación comunitaria".

El presente material, se trata de ajustar lo más cercano posible al ámbito de influencia de las Autoridades Auxiliares y se procura evitar la información demasiado general, pues lo que les interesa es lo práctico porque les ayuda a resolver los problemas de la delegación. Va dirigido específicamente a las autoridades del Gobierno Municipal, a través del cual se pretende lograr una herramienta, que pueda servir de guía en la aplicación de sus actividades; también al Presidente Municipal, al Secretario del Ayuntamiento, a los regidores y al encargado de coordinar las Autoridades Auxiliares, principalmente para fortalecer su relación con ellos.

En lo general, su contenido es práctico, con actividades que les corresponde realizar según provengan de cada una de las tres fuentes: como las atribuciones básicas manifestadas en la Ley Orgánica Municipal (LOM), las específicas autorizadas por el Ayuntamiento para todas las Autoridades Auxiliares y las emanadas de las demandas ciudadanas a través de la Asamblea General de la comunidad, en cada una de las tres, también se puede presentar la participación de las organizaciones civiles. Antes de su aplicación y después en todo momento se deberá

tomar en cuenta el consentimiento del Gobierno Municipal para no contravenir a sus disposiciones.

Las Autoridades Auxiliares son el enlace entre el Gobierno Municipal y la comunidad, I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

> "...mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos." (LOM, 2024. Art. 57, Fracc. I, p. 29)
>
> a) Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;
> b) Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;
> c) Auxiliar al secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;
> d) Informar anualmente a sus representados y al Ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
> e) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento.
> f) Vigilar el estado de los canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y demás desagües e informar al Ayuntamiento para la realización de acciones correctivas.
> g) Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades." (LOM, 2024. Art. 57, Fracc. I, p. 29)

En algunos gobiernos municipales además de estas atribuciones se les han agregado a las Autoridades Auxiliares otras en su reglamento correspondiente.

Sin embargo, se debe considerar que en el Estado de México actualmente existen 125 municipios y cada Gobierno Municipal tiene sus diferencias en los procedimientos de su administración pública, de ahí la dificultad en crear una guía de aplicación general, se requiere que cada localidad valide el presente material y luego derive los principios factibles de ser aplicables en la realidad que estén experimentando actualmente.

El otro tipo de atribuciones las podemos llamar específicas a cada Gobierno Municipal según los acuerdos de cada Ayuntamiento y pueden diferir de un municipio a otro. También hay normas que no se contemplan en la Ley Orgánica Municipal, bando o reglamento, sin embargo, están relacionadas con ellas y se recomienda que las conozcan como información complementaria, es el caso de la participación comunitaria, lo relacionado con los contratos en el Código Civil del Estado de México y su relación con las organizaciones sociales.

El capítulo I inicia con el tema antecedentes de las Autoridades Auxiliares, cuyo propósito consiste en que estas Autoridades del Gobierno Municipal tengan el conocimiento sobre su historia y como se ha venido transformando su cargo hasta la actualidad.

Luego, el capítulo II trata sobre lo que llamamos conceptos básicos, con el objetivo de que tengan un panorama que los ubique en el contexto de la administración municipal para una mejor comprensión de su cargo, con los siguientes aspectos: ¿Qué son las Autoridades Auxiliares municipales?, ¿Qué es el municipio?, ¿Qué es el Ayuntamiento?, ¿Qué es la administración municipal?, ¿Qué es y cómo funciona la Ley Orgánica Municipal?, ¿Qué es y cómo funciona el bando municipal?, ¿Qué son y cómo se aplican los reglamentos municipales?, y las demás leyes relacionadas.

De este último concepto, se analiza el significado de la importancia de la delegación de autoridad, de donde deriva la palabra delegado. Tema este muy importante, que da luz en la comprensión de la relación que guardan estos cargos con el Ayuntamiento, que es quien concede la autoridad a los delegados y subdelegados municipales que, a su vez, tienen por ley la obligación de cumplir e informar a quien les da esa autoridad.

En el capítulo III, se analizan las atribuciones y actividades de las Autoridades Auxiliares, delegadas por el Ayuntamiento. Entre las principales que determina la Ley Orgánica Municipal, iniciamos con su primera función que consiste en mantener "el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos..." (LOM, 2024. Art. 57, Fracc. I, p. 29) que para su cumplimiento se van a enfrentar ante situaciones que a veces no constituyen un delito y en otras si, pero en ambos casos el Gobierno Municipal debe poner a disposición de la autoridad competente.

También deben saber hasta dónde llegan sus atribuciones, para delimitarlas y no haya confusión en la ejecución de las acciones correspondientes. Para ello deben distinguir los que son conflictos entre vecinos, los delitos del fuero común y los del fuero federal.

En los capítulos IV, se revisan aquellos aspectos del Gobierno Municipal que están relacionados con las funciones y actividades de las Autoridades Auxiliares, con la finalidad de vigilar el cumplimiento de bando municipal y los reglamentos que les sirva para apoyar mejor al Gobierno Municipal.

En cuanto a las circulares y disposiciones administrativas, que éstas vayan dirigidas a ellos para su cumplimiento, deben familiarizarse y entender ese tipo de documentos para cuando se llegue el caso de darles cumplimiento.

Por ley también deben colaborar con la elaboración y realización del Plan de Desarrollo Municipal, proporcionando la información necesaria que les solicite el Gobierno Municipal, apoyándose en el diagnóstico de su comunidad, así como en la consulta popular (LOM, 2024. Art. 120, p. 58) y posteriormente una vez que se haya elaborado, auxiliar en su cumplimiento. Esto se analiza en el capítulo V.

En el capítulo VI también se incorporan todas las guías que les servirán en la elaboración de sus formatos para, diversas constancias, como medio de información para el secretario del Ayuntamiento en la elaboración de las certificaciones.

Como manda la ley, deben elaborar sus programas de trabajo, en las delegaciones y subdelegaciones municipales, con la asesoría del Ayuntamiento, para ello se desarrolla un ejercicio, con el propósito de que se orienten en la construcción de un programa; como se ve en el capítulo VII.

Con la reforma del artículo 57, fracción I, se agregó la atribución f) la cual se relaciona con el equilibrio ecológico y protección del ambiente, como se analiza en el capítulo VIII, donde en lo general trata sobre los desagües de todo tipo de aguas u otros líquidos, ya sean contaminados o no.

En la reforma más reciente al artículo 57, fracción I, se le aumentó el inciso g) que trata de las licencias para nuevos establecimientos comerciales, así como para licencias de construcción y de cambios en el uso del suelo, en donde es obligación del delegado municipal opinar sobre la situación de las solicitudes de los particulares que pretendan iniciar una actividad comercial como se expone en el capítulo IX.

Las Autoridades Auxiliares también están obligadas a informar anualmente a su comunidad y al Ayuntamiento, tanto de los recursos que se les haya encomendado, como de los asuntos a su cargo, al respecto se analiza un esquema con el propósito de darle un orden por lo que se cambió la enumeración de las atribuciones y se pasó al final debido a su naturaleza de esta función, para que la ajusten a su realidad, como se presenta en el capítulo X.

Hay casos de algunos Ayuntamientos que al elaborar su reglamento de las Autoridades Auxiliares, les agregan algunas funciones específicas diferentes a las descritas en la Ley Orgánica Municipal, como son las asignadas por el Gobierno Municipal y los acuerdos de la Asamblea General de la comunidad.

Deben saber lo que tienen permitido realizar y aquello que no pueden llevar a cabo, porque lo impide la ley, para evitar que vayan a generar algún problema, en el cual se vean implicados y les pueda ocasionar alguna sanción. En este caso son seis prohibiciones que se analizan en el capítulo XI.

En el capítulo XII se contemplan las funciones de los jefes de Sector y de Manzana más las que agregue el Gobierno Municipal y la reunión de vecinos del Sector o de la cuadra, como parte de las Autoridades Auxiliares. En cuanto al procedimiento de su designación difiere de la forma de elección que se realiza con los delegados.

Posteriormente, en el capítulo XIII, se analizan los usos y costumbres actuales de los pueblos originarios, mismas que deben ser respetadas como señala la ley en relación con la administración pública municipal.

De la misma manera, están involucrados con la participación de la comunidad, por ello, es de importancia que aprovechen la existencia de las organizaciones sociales que haya en la localidad para mejorar su calidad de vida y que tengan cierta participación en las actividades del poblado como se ve en el capítulo XIV.

Con el propósito de obtener mayor sencillez en la exposición, en lo sucesivo se escribirá Constitución Federal, por Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Constitución del Estado de México, por Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y LOM por Ley Orgánica Municipal.

Finalmente, es necesario hacer las siguientes observaciones: sabemos que el municipio libre será administrado por el Ayuntamiento (Constitución Federal. 2024. Art. 115, p.116) y que los Ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, la Constitución del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales. (Constitución Local. 2024, Art.113, p.43)

Por lo que nos basamos en el marco jurídico, donde establece que las Autoridades Auxiliares "...ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento ..." conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal, el bando municipal y los reglamentos respectivos (LOM, 2024. Art. 57, p. 29)

Por consiguiente, se recomienda que el Gobierno Municipal valore el contenido de esta guía que servirá como orientación de algunas o

todas las actividades aquí expuestas. También se sugiere a los delegados, subdelegados, jefes de sección o de manzana, que antes de ejecutar cualquier actividad aquí tratada entere al Gobierno Municipal.

En la presente guía se dispuso de las siguientes fuentes: documental y bibliográfica, en la primera se recurrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México, el Código Electoral del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal, donde se analizaron las atribuciones de los delegados y subdelegados, así como las 6 prohibiciones para ellos (LOM. 2024. Art.58, p.30); Se estudiaron las cuatro atribuciones de los jefes de sector o sección y de los jefes de manzana (LOM. 2024. Art. 57, Fracc. II, pp. 29 y 30) Se revisó el procedimiento para la elección de los delegados y subdelegados municipales, sus requisitos, así como de los jefes de sector o sección y de manzana (LOM. 2024. Arts. 59, 60 y 61, pp. 30 y 31), las causas de remoción y su ausencia.

El tratamiento que se le da al material consiste en: ampliar más su explicación, designar sus categorías cuando éstas no son explícitas como en el caso del apoyo al secretario del Ayuntamiento para la elaboración de las certificaciones, en base a las constancias de los delegados. En algunas ocasiones se realizaron consultas por Internet a páginas relacionadas con el tema.

Capítulo I
Antecedentes de las Autoridades Auxiliares

En este tema se hace un resumen de la evolución de las funciones de los representantes de la comunidad con el objeto de que las Autoridades Auxiliares conozcan cómo ha cambiado su cargo a través de la historia.

De acuerdo con el diccionario, empezamos por definir la palabra representación "...del latín *representatio-onis*, que es la acción y efecto de representar. El representante realiza determinadas funciones o acciones a nombre de sus representados y a veces decide por ellos. (Diccionario Universal. 2005, p.606)

Para George H. Sabine, entre el representante y el representado hay "...una comunión de intereses y una simpatía de sentimientos y deseos." (Sabine, H. 1982) p. 448) Si comparamos la representatividad del diputado local, la del regidor con la del delegado municipal, se puede observar lo siguiente:

1. En cuanto a la jurisdicción. El área geográfica del delegado municipal es más pequeña que la del distrito y que la del municipio.
2. El número de habitantes de la delegación, por lo general, es más pequeño; aunque existen algunas zonas urbanas que tienen cantidades de habitantes similares a algunos municipios rurales pequeños. El primer caso puede reflejarse en una representatividad de mayor calidad.
3. El compromiso con la comunidad es más fuerte en el delegado municipal, que en los otros dos casos y más aun si son designados bajo el principio de representación proporcional.
4. El delegado municipal se identifica más con la población, que el diputado con su distrito y el regidor con su zona municipal. Por que el primero vive y se interrelaciona a diario con sus representados y los demás, solo de manera circunstancial.

5. Sus facultades y nivel de autoridad están bien delimitadas por la Ley Orgánica Municipal y no están debidamente precisadas por parte de la comunidad; por lo tanto, el delegado está constantemente ajustando sus decisiones a lo demandado por los vecinos.
6. El delegado municipal no está bien encuadrado en un partido político y por lo tanto no hay una dependencia como en el caso del diputado y el regidor.
7. Su perfil lo determina el Ayuntamiento y la comunidad (antecedentes penales, buena conducta, escolaridad, líder natural, experiencia, carisma, etc.)

Evolución de la representatividad de la comunidad

El calpullec (1325-1570)

Según los usos y costumbres era el jefe del calpulli, electo de manera democrática por los integrantes de la tribu, este cargo podía ser heredado, pero a un hermano y no a un hijo, si llegaba a morir se elegía otro cuyo perfil consistía en que fuera anciano, el más honrado, sabio y hábil. (Spencer, H. 1896, p. 62)

El mandón (1570-1800)

Autoridades: formal y líder natural, de 1570 a 1941, transcurrieron 371 años (casi 4 siglos) Es decir, la comunidad permaneció todo ese tiempo sin elegir a sus representantes de manera democrática.

El teniente del Sub-prefecto (1824- 1840)

El 6 agosto de 1824 aparece formalmente, por primera vez, la representación de la comunidad, con el nombre de Teniente del Sub-prefecto, de acuerdo al decreto No. 18, de la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado de México. (Téllez & Piña, 2001. Decreto 18) Como una necesidad del Estado Republicano a través del Sub-prefecto, en donde éste es un medio del Estado para controlar a los gobiernos municipales y a sus comunidades.

Los jueces de paz y los auxiliares

De 1835 a 1845 bajo el dominio de un gobierno conservador, previa abolición de todas las leyes del gobierno republicano anterior. En el estado de México, a través de la junta de gobierno creó primero al

auxiliar como jefe de cuartel, la figura del juez de paz para aquellos poblados que no tuvieran Ayuntamiento y luego con el decreto No. 28. Designando los lugares en que debe haber Ayuntamientos, sus facultades y obligaciones, se designaron a los auxiliares como un mecanismo de control en las comunidades.

Sus facultades se describen en su artículo 24 "...Los auxiliares estarán sujetos a los Ayuntamientos y sus obligaciones son:

I. Cuidar del buen orden y tranquilidad pública.
II. Velar sobre la ejecución y cumplimiento de las leyes de policía, y de los decretos y órdenes superiores, que les fueren encomendadas por el debido conducto.116
III. Asegurar por sí a los delincuentes infraganti, o cuando se lo prevengan los jueces o las autoridades superiores, y remitirlos sin demora en el primer caso al alcalde de la cabecera, y en el segundo al juez que lo pida, pudiendo para esto impetrar auxilio de la autoridad militar más inmediata o exigirlo de los vecinos, los cuales no deben rehusar tal servicio.
IV. Cuidar de que en el uso de los montes se sujeten los vecinos a las leyes y reglamentos vigentes.
V. Cuidar de que los niños y niñas concurran a las escuelas, según las disposiciones que para el caso se dicten.
VI. Cuidar de que los vecinos de la población vivan de ocupaciones útiles, y de reprender a los holgazanes y viciosos, aprehender a éstos y mandarlos al alcalde de la cabecera para que allí sean calificados según los reglamentos existentes.
VII. A los que les desobedezcan y falten al respeto, o de alguna manera turben el orden público, podrán consignarlos al conciliador de la cabecera con un oficio que refiera circunstanciadamente a los fundamentos de la acusación, para que éste les aplique la pena a que se hayan hecho acreedores; y si el delito es grave los pondrán a disposición del juez del partido." (Asamblea Departamental, 1845, p. 531)

De 1846 a 1919 prevaleció el concepto de **auxiliares,** el gobernador Francisco M. Olaguíbel, el 29 de agosto de 1846, por decreto, declaró derogadas las leyes del centralismo y vigente a la Constitución local. Sin embargo, a través del decreto No. 13, del 30 de octubre de 1846, denominado: Sobre el establecimiento de los cuerpos municipales, dejó intactas las facultades de los auxiliares. Se supone que se dieron cuenta que habían dejado pasar esa ley y de inmediato, el 7 de enero de 1847, emitieron el decreto No. 11. Para la organización de los Ayuntamientos.

Los Alcaldes Auxiliares (1847-1919)

Sin embargo, en lo general, sus mismas atribuciones permanecieron, pero se hicieron dos innovaciones: a los auxiliares se les da la categoría de "Alcaldes Auxiliares" y por primera vez son nombrados por el Ayuntamiento, sin la intervención del sub-prefecto.

En 1903 se da facultad al gobernador de crear la "Ley Orgánica para el Gobierno Político-Económico de las Municipalidades y Municipios". Esta facultad no se aprovechó sino hasta 1919 en que se emitió la primera ley Orgánica Municipal.

Los comisarios

En 1919, se publica la Primera Ley Orgánica Municipal y los Comisarios; después de 74 años, aquí concluye el nombre de auxiliar, para dar paso al comisario, la elección de éste no se especifica si es a través del Ayuntamiento o por asamblea de los habitantes de la comunidad, pero al parecer aún son nombrados por el Ayuntamiento.

Su contenido en términos generales es el mismo al de la Ley de 1847; el término "alcaldes auxiliares" de la Ley anterior es sustituido por el de "comisarios"; se percibe la intención de no intervenir demasiado en las libertades de los ciudadanos; los comisarios y los jefes de cuartel se consideran como empleados en el ramo de policía y son nombrados por el Ayuntamiento.

Ley Orgánica Municipal de 1941

Se sustituye el término auxiliar por el de comisario. Por primera vez en la historia de las Autoridades Auxiliares a partir de 1940 la comunidad participa en su elección, por medio de un plebiscito.

Después de 95 años, hasta 1940, por primera vez los ahora comisarios son electos en plebiscito (Ley Orgánica Municipal 1941. Art. 70, p.19) Se entiende por plebiscito la consulta pública a los ciudadanos del Estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia, respecto de un acto del Poder Ejecutivo, Legislativo o de los Ayuntamientos, que sean considerados como acción trascendente para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la formación, supresión o fusión de municipios.

Por lo anteriormente expuesto, podemos observar que el plebiscito no es el concepto apropiado para las elecciones de cargos públicos, se utiliza en algunos estados, para poner a consideración, determinados actos del Gobierno Municipal o estatal, pero no a nivel de comunidad,

sin embargo, se le siguió utilizando hasta 1973, año en que se sustituye por la asamblea de la comunidad. Se le agrega un servicio nuevo, informar a las oficinas del Registro Civil, además de los nacimientos y el de los matrimonios que se presenten.

Ley Orgánica Municipal de 1950 y los Auxiliares Municipales

"1.- A partir de 1950, se les renombra con una categoría más compleja: Auxiliares Municipales en sustitución del concepto "comisarios".

2.- Aparecen los subdelegados y los jefes de sector. Más los otros tres conceptos: delegados municipales, jefes de cuartel y los jefes de manzana, que se engloban en uno sólo: "Los Auxiliares Municipales."

3.- Por primera vez los delegados y subdelegados municipales disponen de una fuerza pública denominada: Comisión de Seguridad Pública. Sus funciones son agrupadas por "ramos" como se presentan a continuación:

a) Cuidar que en su demarcación se cumplan el Bando de Policía y Buen Gobierno y las demás disposiciones dictadas por el Ayuntamiento.
b) Informar al Presidente Municipal ...de las novedades que ocurran en su jurisdicción...

...a) Levantar...los censos de los niños en edad escolar y adultos analfabetos...y hacer que asistan a las escuelas.
b) Dar cuenta... al Presidente Municipal de las faltas de los maestros...
c) "...Informar del estado en que se encuentran los edificios..." de las escuelas.
d) ...Respaldo necesario...a los comités de Proconstrucción de Escuelas, Comités de Educación, a la Sociedad de Padres de Familia, al Patronato de Alfabetización y Clubes Deportivos;
e) Vigilar que se cultivó...la parcela escolar...
f) Cuidar de la conservación de los Campos Deportivos...

...a) Informar al Presidente Municipal de los daños, deterioro y robos que sufran las vías de comunicación y de los edificios;
b) Prestar toda la cooperación moral que les soliciten las Juntas de Mejoras Materiales...
c) Ser responsable de la conservación de los edificios públicos... a su cuidado...

...a) Dar cuenta al Ayuntamiento de las tierras ociosas que existan en su jurisdicción.
b) Informar al Presidente Municipal de las plagas o epizootias...
...a) Vigilar los montes y bosques...
b) Dar aviso al Presidente Municipal y a las Autoridades Forestales de los incendios que ocurran en los montes y los bosques...dictar las medidas urgentes para combatir los incendios;
c) Consignar a las autoridades competentes a los que ilegalmente exploten los montes...
...a) - Cuidar los mercados establecidos en su demarcación, y
b) - Vigilar el alumbrado público; ...
...a) - Procurar que... los poblados tengan la nomenclatura...; (LOM.1950. Art.112, p. 13)

Aspectos sobresalientes de la Ley Orgánica Municipal de 1957, en las "Autoridades Auxiliares Municipales"

1.- Delimitación de los centros de población, en categorías, según el número de habitantes y tipo de servicios.
2.- Cambió la denominación de 'Auxiliares Municipales' por 'Autoridades Auxiliares Municipales'.
3.- Los jefes de sector son eliminados.
4.- Se reconoce a las "Comisiones de Seguridad Pública" como Autoridades Auxiliares municipales.
5. Expedir certificados requeridos por el Registro Civil.
6.- Informar de las deficiencias que se presenten en los servicios públicos. (Cerda A. 2008, p. 129)

Aspectos sobresalientes de la Ley Orgánica Municipal de 1973

"1.- Desaparecen los Jefes de Cuartel.
2.- Desaparecen las Comisiones de Seguridad Pública.
3.- El Ayuntamiento propone la terna de la cual la comunidad en asamblea elige a los delegados y subdelegados.
4.- Reaparecen los Jefes de Sector o Sección.
En 1976 y 1977 se realizaron algunas reformas a Ley Orgánica Municipal, pero sin afectar el contenido de las funciones de las Autoridades Auxiliares." (Cerda A. 2008, p. 131)

Aspectos sobresalientes de la Ley Orgánica Municipal de 1993

Se caracteriza por profundizar más en los procedimientos de la administración pública, como se observa en los puntos nuevos que inciden en las funciones de las "Autoridades Auxiliares Municipales":

"1.- Participa en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal.
2.- Proporciona la información en la que se basa el Secretario del Ayuntamiento, para elaborar las certificaciones.
3.- Los delegados están facultado para elaborar su programa de trabajo, con la asesoría del Ayuntamiento.
4.- Informe anual.
5.- Restauración del medio ambiente.
6.- Protección civil.
7.- Prohibición de cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa de la ley.
8.- Prohibición para emitir licencias de construcción.
9.- Prohibición de mantener personas detenidas sin el conocimiento de las autoridades municipales.
10.- Prohibición de poner en libertad a los detenidos por delitos del fuero común.
11.- Prohibición de autorizar inhumaciones y exhumaciones." (Cerda A. 2008, p. 139)

Ley Orgánica Municipal, reformas y adiciones (1994-2014)

El 31 de marzo del 2000, con el decreto número 168 se reformaron los artículos: 59 y 62, que se refieren al aspecto electoral. El contenido anterior delimitaba el procedimiento, ahora da libertad a criterio del Ayuntamiento expresado en el diseño de la convocatoria:

La fecha de elección de las Autoridades Auxiliares era el último domingo de octubre y el 15 de noviembre del primer año de gobierno del Ayuntamiento (LOM, 2013. Art. 59), estas fechas pueden ser modificadas en cualquier momento, debido a la reforma de la Constitución Federal en su artículo 116, Fracción IV, inciso a) de fecha 6 de noviembre del 2007, en el que se indica que, el día de la jornada electoral en los estados, incluida la de los Ayuntamientos será el primer domingo de julio y ya no en marzo como se venía realizando.

DECRETO No. 324.- Por el que se reforman los artículos ... 59 en sus párrafos segundo y tercero ...de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Publicado en la Gaceta del Gobierno el 16 de

agosto de 2011; entrando en vigor al siguiente día de su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", y se aplicará a los Ayuntamientos que inicien su ejercicio constitucional el 1 de enero del año 2013.

La elección de los Delegados y Subdelegados se realizará en la fecha señalada en la convocatoria, entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del primer año de gobierno del Ayuntamiento. (LOM. 2005. Art. 59, Pfo. 2). En lo que se refiere a la remoción de las Autoridades Auxiliares, se agregó que será por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento.

Para los jefes de sector o de sección y los jefes de manzana, el 4 de septiembre del 2003, con el decreto número 177, por el que se reforma el artículo 57 en su fracción II, inciso a), quedó de la siguiente manera:

> "a) Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública, a los oficiales calificadores las conductas que requieran de su intervención;" (LOM, 2005. Art. 57)

Reforma el Código Electoral del Estado de México y las Autoridades Auxiliares, 2009

En la última semana de marzo del 2008, se reformó la Constitución Particular del Estado de México e incide en las Autoridades Auxiliares, al reformarse el artículo 11, con la posibilidad de que intervenga el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), al facultarse "... al Instituto Electoral a celebrar convenios con los Ayuntamientos de los municipios del Estado de México para la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de las Autoridades Auxiliares municipales." (Constitución Local. 2008, Art. 11, párrafo 14, p. 8). Por consiguiente, se reformó el 4 artículo, al respecto todo lo relacionado con lo electoral se trata en un trabajo por separado.

Finalmente se reformó el artículo 56, con la prohibición, de que, "... No podrán ser representantes de los partidos políticos ante los órganos del Instituto:

VI. Los delegados municipales y los miembros directivos de los Consejos de Participación Ciudadana;" (Código Electoral. 2009, Art. 56, fracción VI)

Reformas a las atribuciones de las Autoridades Auxiliares Municipales en el 2014

Las Autoridades Auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos. Se agregan las dos últimas.

"I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

a) Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;
b) Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;
c) Auxiliar al secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;
d) Informar anualmente a sus representados y al Ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
e) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento.
f) Vigilar el estado de los canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y demás desagües e informar al Ayuntamiento para la realización de acciones correctivas. (Con fecha 3 de septiembre del 2010)
g) Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades." (LOM. 2014. Art. 57, Fracc. I, p. 29)

Capítulo II
Conceptos básicos

Poco se ha escrito sobre el tema que nos ocupa. El Dr. Raúl Olmedo es quien más se ha abocado, en el Estado de Tlaxcala, a la investigación de los Agentes Municipales o delegados, algunos de los cuales se transformaron, primero, en "Regidores del Pueblo" (1985), luego a "Presidencias Municipales Auxiliares" (1995), (Olmedo R. 1999, p. 79) y actualmente en "Presidencias de Comunidad" (2001)

Una asociación, que también ha puesto atención a este tema es el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. (CESEM), la cual editó el "Manual de las Autoridades Auxiliares".

Humberto Polo Martínez publicó en noviembre del 2012: "La Administración Pública comunitaria y gobierno local en México: las Autoridades Auxiliares municipales." Su trabajo está orientado a la construcción de una teoría de la administración pública comunitaria.

Nosotros, nos permitimos realizar una investigación, sobre la historia de las Autoridades Auxiliares en el Estado de México, desde que aparecen oficialmente, por primera vez en 1845, hasta el 2010, a través de la evolución de sus obligaciones y atribuciones.

Antes de iniciar con los temas del presente trabajo, analizaremos algunos conceptos del marco jurídico, como: 1. La Constitución Federal, 2. Constitución del Estado de México, 3. La Ley Orgánica Municipal; 4. Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México, 5. Las Autoridades Auxiliares municipales; 6. El municipio; 7. El Ayuntamiento; 8.La administración municipal; 9. El bando municipal y 10. Los reglamentos municipales, lo cual, nos permitirá ubicarnos en el contexto teórico para comprender mejor el contenido del presente material.

2.1 Marco Jurídico

2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
>
> **I.** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
> La Constitución Federal regula de manera muy clara la elección de los representantes de las comunidades y hace énfasis en la equidad de género, en los siguientes términos: ...Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; ...
> **V.** Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución...
> **VII.** Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables." (Constitución Federal, 2024. Art. 2, inciso A, p. 2)

El 23 de abril del 2014 se emitió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y en sus disposiciones generales del artículo 26 en sus fracciones 3 y 4 donde se retoma la fracción VII del artículo 2 de la Constitución Federal para darle cumplimiento en materia electoral, enriquece el contenido de esas fracciones sin tener injerencia en las elecciones municipales y aun va más allá hasta las elecciones de las comunidades. (En el presente trabajo no se analiza a fondo el aspecto electoral, para más información véase nuestra investigación: reformas electorales y las Autoridades Auxiliares municipales (1325- 2024)

2.1.2 Para el caso de la Ley reglamentaria de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

La **Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México** y de las **regiones indígenas del Estado de México, sus usos y costumbres.** Son cinco las regiones indígenas: la zona mazahua se compone de 13 municipios, la otomí comprende 21 municipios, la del náhuatl con 11, la tlahuica en un municipio y matlatzinca también uno, que en total suman 47 municipios reconocidos con sus comunidades que guardan los usos y costumbres, que representa el 37.6 % del total de municipios y 78 (62.4%) (Para más información véase capítulo XIII, subtema 13.6).

2.1.3 Código Electoral del Estado de México

En el 2008 se reformaron los artículos: 56 Fracc. VI, 78, Pfo. 2; 81 Fracc. VII y 95 Fracc. XLVI, en los cuales da facultad el artículo 11 de la Constitución Particular del Estado de México para que el Instituto pueda organizar y desarrollar la elección de las Autoridades Auxiliares, previo convenio con el Ayuntamiento.

2.2 Algunos elementos del municipio

2.2.1 Las Autoridades Auxiliares municipales, su definición

Las Autoridades Auxiliares municipales son el concepto genérico, que se integra por los siguientes cargos específicos:

> Delegados,
> Subdelegados,
> Jefes de Sector o Sección, y
> Jefes de Manzana...
>
> ...Las Autoridades Auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos. (LOM. 2024. Art. 56 y 57, p. 29)

Auxilian a otras autoridades, pero, aun así son autoridades, en virtud de que, disponen de una serie de atribuciones que les otorga la Ley, además de aquellas que les delegue el Ayuntamiento.

El concepto genérico se compone de los vocablos:

Autoridad,
Auxiliar, y
Municipal.

El delegado es una de las unidades administrativas más elementales, pero indispensables de la administración pública municipal y podemos definirlo como a quien se le confiere autoridad y responsabilidad, por parte del Ayuntamiento.

Son el enlace entre la ciudadanía de la comunidad, sección o manzana y el Gobierno Municipal, es electo por la comunidad, pero la LOM actual y el Bando Municipal le señalan sus funciones y atribuciones. Por medio de esa relación se auxilia administrativamente en ciertas actividades dentro del municipio. Son cargos de carácter honorífico dentro del Gobierno Municipal pero que se ejercen en sus respectivas comunidades.

Las Autoridades Auxiliares, son los representantes de las comunidades urbanas o rurales, de un sector o una manzana de carácter urbano, también conocida como cuadra, son los elementos básicos de la organización territorial del municipio y dependen del Ayuntamiento, quien les delega la autoridad a través de ciertas funciones o atribuciones.

Por lo anterior representa al Gobierno Municipal, pero a la vez también representa a la comunidad, debido a que ésta lo eligió democráticamente. Sus funciones están reguladas desde el punto de vista jurídico a nivel estatal por la Ley Orgánica Municipal, en el municipio por el Bando Municipal, los reglamentos y los acuerdos del Ayuntamiento y finalmente los acuerdos tomados en asamblea general de la comunidad.

Si se trata de una población indígena, en el tal caso habrá que respetar los usos y costumbres, así como la forma de su elección. La comunidad es la célula social urbana o rural del municipio, así como el municipio es para el Estado.

¿Qué es el auxiliar?

Se entiende que es un subalterno, ayudante o coadyuvante, que apoya con una serie de actividades debidamente expresas en los bandos emitidos cada año, al regidor del Ayuntamiento. Pero además en sus orígenes, se relaciona con el alcalde de cabecera y en ocasiones con el juez, en los casos que señalaban los ordenamientos citados. En nuestro tiempo dependen del Ayuntamiento y son coordinados por el Secretario.

Desempeñan un cargo público, con atribuciones bien delimitadas en la Ley Orgánica Municipal, en el Código Administrativo del Estado de México, en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Estado de México, en sus bandos municipales, de acuerdo con cada realidad y en algunos casos, cuando tienen su reglamento. Como autoridades están facultadas para emitir actos administrativos, esto es, "...toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta." (Código Admtivo. 2024. Art. 1.7, p. 3)

2.2.2 ¿Qué es el municipio?

El maestro Julián Salazar Medina, en su obra: Elementos Básicos de la Administración Municipal, define al municipio como: "La asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes, a través de órganos políticos propios." (Salazar Medina, J.1987, p. 25)

Por órganos políticos entendemos: el Ayuntamiento o asamblea de carácter deliberativa y el Gobierno Municipal de naturaleza operativa, representado por el Presidente Municipal. Pero, antes hace un análisis teórico de su origen, en base a dos posturas sociológicas, en donde:

- El municipio es la base de la división territorial, de su organización política y administrativa de los estados (Art. 115, primer párrafo, de la Constitución Federal)
- Es la base de la división territorial, porque tiene su área geográfica en cuyos límites se conforma su propia jurisdicción dentro de la cual se ejerce el Gobierno Municipal por medio de sus leyes. Su gobierno se ubica en la cabecera municipal.
- Es la base de la organización política porque ahí nos encontramos al pueblo por todo el territorio, para ejercicio del poder público, agrupado en comunidades. Cada partido político tiene su comité municipal, además en cada sección electoral, también cuenta con un comité seccional. El municipio forma parte de un distrito político y se divide en secciones y las secciones en casillas con la finalidad de elegir conforme a las leyes correspondientes a los cargos públicos de los gobiernos municipal, estatal y federal.

Para efectos del presente análisis caracterizaremos al municipio de acuerdo con los siguientes elementos: a) Gobierno, a) Territorio, b) Su ámbito jurídico y c) Población, los cuales conforman una unidad: social, política y económica. (INAP, BANOBRAS, 1987, p. 37)

2.2.2.1 Gobierno

Radica principalmente en el Ayuntamiento que es de naturaleza deliberativa, el cual se integra por los regidores, que a su vez participan en comisiones. El Presidente Municipal cuyas funciones son de carácter operativo o administrativo. Los síndicos.

2.2.2.2 Territorio

Según la Ley Orgánica Municipal es su jurisdicción geográfica donde ejerce su autoridad el Gobierno Municipal, por medio de sus normas (el bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones de carácter general y obligatorio)

2.2.2.3 Ámbito jurídico

Que se integra por las leyes federales relacionadas con el municipio, las leyes estatales como es la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal, los reglamentos municipales, etc.

2.2.2.4 Población

Es el total de habitantes que reside en el territorio, distribuido en varios poblados de acuerdo con las siguientes categorías ciudad, villa, poblado, ranchería y caseríos (en las cabeceras de las ciudades, villas y poblados, a su vez pueden estar subdivididos en manzanas, barrios y colonias)

Desde el punto de vista geográfico y de acuerdo con su número de habitantes y servicios públicos, en nuestro caso siempre y cuando, no sea cabecera municipal. Según los artículos 8 y 9 de la Ley Orgánica Municipal actual, se encuadra en una de las siguientes categorías, después de la ciudad y la villa:

> La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los Ayuntamientos.
>
> ...III. PUEBLO: Localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria;
> IV. RANCHERÍA: Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal;

V. CASERÍO: Localidad de hasta quinientos habitantes.

El Ayuntamiento podrá acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad, cuando ésta cuente con el número de habitantes indicado." (LOM. 2024. Art. 8 y 9, p. 4)

Por su población, se integra por un conjunto de familias, algunos grupos, como el ejido con una asamblea de ejidatarios, integrada solo por ellos y su mesa directiva; los bienes comunales (con rasgos prehispánicos, para el caso de comunidades rurales), en algunos casos con su mesa directiva y su propia asamblea, integrada solo por comuneros; los pequeños propietarios; la asamblea de la comunidad presenciada por el delegado (autoridad auxiliar), es muy distinta a la ejidal y de bienes comunales, es más amplia que las dos primeras, se integra por todos los habitantes de la comunidad, incluso por los mismos ejidatarios, los de bienes comunales, pequeños propietarios y por quienes no tienen tierras de cultivo. Las funciones y atribuciones de estos tres ámbitos (ejido, bienes comunales y Autoridades Auxiliares del Gobierno Municipal) están bien delimitadas, por la Ley de Reforma Agraria, en los dos primeros casos y por la Ley Orgánica Municipal y el Bando Municipal, para el tercer caso.

Su participación en la toma de decisiones, en la asamblea o en el desarrollo de obras públicas, generalmente, a través de su cooperación cuando se requiere su fuerza de trabajo, mejor conocida como "faenas" o, por medio de una aportación financiera, o ambas. En el aspecto cultural participan en fiestas como: el 16 de septiembre, durante la navidad en las posadas, en Semana Santa, San Isidro y demás fiestas del pueblo. Algunos integrantes de las familias participan en ciertos grupos deportivos, de taxistas, musicales, etc.

La autoridad de la comunidad, representada por el delegado y subdelegado (s), dependen del Ayuntamiento, son el enlace entre la comunidad y la administración pública municipal, estatal y federal. Sus funciones están determinadas por la Ley Orgánica Municipal, Bando Municipal y sus reglamentos, principalmente.

Existen algunas instituciones que tienen que ver con la comunidad como: la escuela primaria, secundaria, con su sociedad de padres de familia, la escuela técnica, en algunos casos, la preparatoria.

La iglesia católica y, en algunos casos otras denominaciones, tienen una influencia muy importante en la comunidad, donde por lo menos semanalmente se congregan, en las fiestas del santo patrono y otras (sin olvidar que son la sustitución de la religión prehispánica) con su propia organización en donde los mayordomos tienen sus funciones

bien especificadas. Su relación con otras comunidades, a veces más desarrolladas. Con los medios de comunicación: televisión, radio, prensa. Proceso del cual van a obtener cierta influencia.

En cuanto a la división del trabajo hay varios grupos, los dos primeros son los más numerosos:

a) Los campesinos (agricultores y ganaderos), dentro de los cuales hay muchos que complementan su ingreso como obreros.
b) Los obreros o trabajadores de la industria, el comercio, de la construcción (albañiles), burócratas, plomeros, choferes de taxis y camiones. Por lo general se desplazan a las grandes ciudades, donde venden su fuerza de trabajo.
c) Los pequeños empresarios dueños de los medios de producción: talleres de herrería, mecánicos, de zapateros, carpintería, carnicería, tortillería, panadería, dueños de taxis, taller de ropa, lechería, etc. Como unidad económica, incluido el grupo de agricultores, se enfrenta a una relación desigual con las grandes industrias.
d) Comerciantes en general, sus actividades se basan fundamentalmente en la reventa de mercancías.
e) Profesionistas: Profesores, médicos, licenciados, ingenieros, etc.

En las comunidades se encuentran las raíces del municipio, en el aspecto electoral, conforman un conjunto de secciones, en base a las cuales el Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto Federal Electoral, desarrollan todas sus actividades relacionadas con las elecciones de Ayuntamientos, gobernador, diputados locales, federales, senadores y presidente de la república.

¿Cuál es la relación del Gobierno Municipal con las Autoridades Auxiliares? El primero, les delega autoridad y les da las indicaciones necesarias, las segundas les presentan las necesidades de su cargo y de la comunidad, también le proporcionan la información que les requiere.

¿Cuál es la relación del Gobierno Municipal con la comunidad? El primero, les proporciona servicios, recursos e información y la segunda le presenta sus necesidades y le proporciona información. En la realidad, encontramos que los cargos de las Autoridades Auxiliares tienen ciertas características que los hace diferentes a los demás funcionarios y empleados del Gobierno Municipal, por ejemplo:

a) Su cargo es honorífico, en relación con los servicios que presta a la comunidad y al Ayuntamiento.

b) En algunos municipios hay delegados que viven muy apartados de la cabecera municipal lo que repercute a veces en el ausentismo o permanece poco tiempo en las reuniones donde se tratan los asuntos del municipio, como son los cursos de capacitación.

2.2.3 ¿Qué es el Ayuntamiento?

También conocido como asamblea cuando se reúnen por lo menos una vez a la semana, los regidores, el presidente municipal, el síndico o síndicos y el secretario del Ayuntamiento, aunque éstos dos últimos no son electos por el pueblo, tienen funciones importantes en esta reunión como son la de informar de los asuntos correspondientes y el Secretario levanta el acta de los acuerdos que se tomen (no tiene voto) Para que tenga validez necesita reunirse más del cincuenta por ciento de sus integrantes y se caracteriza por la discusión de los diversos asuntos, para llegar a acuerdos, en base al consenso de sus integrantes. En sus sesiones se analiza y se delibera la problemática del municipio para darle solución, para revisar y aprobar en su caso, el bando municipal, los reglamentos y las demás disposiciones administrativas de observancia general.

El Gobierno Municipal, cuyo representante es el presidente municipal, según el artículo 16 de la LOM, se integra de la siguiente manera:

Cuadro No. 1

Rango de habitantes	Síndicos	Regidores de M.R.	Síndicos de R.P.	Hasta Regidores de R.P.
-150,000	1	4		3
+150,000 y menos de 500,000	1	5		4
+500,000 y menos de 1'000,000	1	7	1	5

Fuente: de investigación propia. En todos los casos habrá un presidente municipal. M.R. Significa por el principio de mayoría relativa. R.P. Es por el principio de representación proporcional.

> ...Las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas y deberán transmitirse en vivo a través de su página oficial de internet, plataformas, redes sociales, radio o televisión de acceso gratuito... Los Ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión, tendrá voto de calidad.

Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la Ley…" (LOM. 2024. Art. 28 y 29, pp. 8- 10)

2.2.4 El Gobierno municipal.

Se entiende por gobierno al conjunto de órganos facultados para ejercer el poder político (capacidad legítima para actuar coercitivamente) en la sociedad municipal. Por lo tanto, el Gobierno Municipal se ejerce a través del Presidente, el Ayuntamiento, conforme a sus atribuciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, el bando municipal, los reglamentos y demás ordenamientos estatales y federales.

Se ubica en la cabecera municipal; está representado en el Ayuntamiento, el cual se integra por el Presidente Municipal el síndico(s) y los regidores. De ese órgano emana la autoridad y la ley municipal, para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad social.

2.2.5 ¿Qué es la administración municipal?

Es la función de la administración pública "…es enunciar el objetivo que espera alcanzar con la acción administrativa…es 'realizar' 'ejecutar' o 'instrumentar' el programa político" (Castelazo J.R.1979, p. 23)

El presidente municipal es el responsable de organizar la administración, es el poder ejecutivo en el municipio, porque aplica y da cumplimiento a las decisiones del Ayuntamiento expresadas en el Bando, reglamentos y acuerdos a que lleguen, así como las normas estatales y federales correspondientes, así como incorporar lo que se prometió en la campaña electoral y las demandas y propuestas que recibió de la ciudadanía al Plan de Desarrollo Municipal y los programas correspondientes. Hace que se lleven a cabo con máxima eficiencia, a través de la coordinación de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos. En el caso de los primeros, integrados en un equipo de trabajo compuesto por los funcionarios municipales como son el secretario particular, tesorero, el director de obras públicas el director de seguridad y tránsito, el contralor interno, el director de gobernación municipal, etc. También los jefes de departamentos de cada una de las direcciones y los jefes de las secciones de cada departamento y los empleados que las integran.

De acuerdo con la Ley, el Ayuntamiento debe contar por lo menos con las siguientes dependencias:

I. La Secretaría del Ayuntamiento;
II. La Tesorería municipal.
III. La Dirección de Obras Públicas o equivalente.
IV. La Dirección de Desarrollo Económico o equivalente.
V. La Dirección de Desarrollo Urbano o equivalente;
VI. La Dirección de Ecología o equivalente.
VII. La Dirección de Desarrollo Social o equivalente.
VIII. La Coordinación Municipal de Protección Civil o equivalente.
IX. La Dirección de las Mujeres o equivalente.
X. Dirección del Campo o equivalente, preferentemente en los municipios cuyas características geográficas, territoriales, sociales, culturales, políticas y económicas sean predominantemente inherentes al ámbito rural. (LOM, 2024. Art. 87, p. 39)

A medida que van creciendo las estructuras orgánicas de la administración pública municipal, como consecuencia de sus necesidades predominantes, se van agregando nuevas dependencias con carácter permanente y entidades, que el presidente municipal proponga como necesarias, para su aprobación por parte del Ayuntamiento.

2.3 ¿Qué es la autoridad?

Se entiende por autoridad, a "...la facultad o el derecho de actuar, de mandar, o de exigir acción a otros." (Terry G. 1977, pp. 389 y 390) Ésta da determinada libertad en la toma de decisiones y permite verificar que se realicen. También implica obedecer a la autoridad, en este caso a través de dos vías: la persuasión o por medio de la coerción (por la fuerza)

Para Herbert A. Simon (...) el término "autoridad" se ha tratado generalmente como un concepto legal que ha de definirse en función de "derechos" y "obligaciones." Quien posee autoridad, en este sentido, tiene el derecho de exigir obediencia, mientras que su subordinado tiene la obligación de obedecer." (Herbert & Smithburg, 1968, p. 164)

La autoridad en este caso es legal porque proviene de la ley, se ejerce desde la cúspide de la pirámide conferida a un funcionario de acuerdo con la jerarquía de un organismo público, de ahí se delega a sus subordinados inmediatos "(...) hasta que descienda en cascada al fondo mismo de la jerarquía administrativa." (Herbert & Smithburg, 1968, p. 165)

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Estado de México, del 24 de noviembre del 2003, y en base al análisis que realiza del artículo 57, determinó que:

> "...los cargos de delegado y subdelegado municipales gozan de las características de autoridad, pues de manera expresa se señalan las atribuciones ...los mencionados servidores públicos ejercen atribuciones..." que "...les permite emitir actos unilaterales por los cuales puedan crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobierno." (Jurisprudencia, 2003)

Por lo tanto, como autoridades están facultadas para emitir actos administrativos, esto es, "...toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta." (Código Administrativo. 2004, Art. 1.7, p.3)

En el ejercicio de sus atribuciones, las autoridades deben aplicar los siguientes principios:

> ...de legalidad, igualdad, imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, respeto, audiencia, publicidad, economía, información, transparencia, jerarquía, desconcentración, descentralización, desregulación, previsión, coordinación, cooperación, eficacia y eficiencia, y abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho contrarias a las finalidades de las materias reguladas en este ordenamiento. (Código Administrativo, 2004, Art. 1.6, p.3)

El Ayuntamiento comparte la autoridad con los auxiliares, en un principio por decreto federal, otorgando las facultades para su aplicación. Se corre cierto riesgo cuando los subordinados toman decisiones equivocadas. Así mismo marcó ciertos límites, como sucedió con la prohibición de recaudación de impuestos.

2.4 ¿Qué es un cargo?

Este concepto se utiliza con más frecuencia en la administración pública, por lo general en los cargos de elección popular, también se le conoce como puesto y se le define como "...el conjunto de operaciones, cualidades, responsabilidades y condiciones que forman una unidad de trabajo especifica e impersonal." (Reyes Ponce A. 1974, p. 16)

Se emplea en los cargos como: presidentes municipales, regidores, síndicos, gobernador, diputados, etc. En cambio, a los niveles inferiores, como directores, jefes de departamento y jefes de sección, se les considera más como puestos. Los primeros tienen un periodo al término del cual son removidos, en cambio los otros son de confianza y pueden permanecer, hasta ciertos niveles y en la actualidad pueden ser sindicalizados.

2.5 Delegación y niveles de centralización de atribuciones

El Ayuntamiento y el presidente municipal tienen autoridad según el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica Municipal de acuerdo con los artículos del 122 al 127.

El Ayuntamiento tiene la facultad y el derecho para actuar, de mandar o de exigir acción a sus subordinados, entre ellos a las Autoridades Auxiliares, previa delegación de atribuciones conforme al artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal, para que lleven a cabo acciones previstas en las normas y puedan alcanzar los objetivos predeterminados en la Ley y en el Plan de Desarrollo Municipal. Es la facultad que tiene el Ayuntamiento para tomar decisiones y ver que el ejecutivo municipal las lleve a cabo.

Luego viene el acatamiento de esa autoridad por los subordinados que se dé por petición, por la coerción y en determinadas ocasiones hasta por la fuerza, según lo establezca la Ley.

2.5.1 ¿Qué es delegar?

"Delegar no quiere decir la liberación permanente de estas obligaciones, sino más bien la concesión de derechos y la aprobación para que otros operen dentro de áreas prescritas." (Terry G. 1977, p. 394)

Permite controlar la descentralización y la desconcentración de la autoridad, el Ayuntamiento sigue conservando toda la autoridad que le concede las leyes correspondientes. En este caso los auxiliares son una extensión del Gobierno Municipal, son "los ojos, la voz y el control del Ayuntamiento" para vigilar y percibir la problemática de la comunidad, y en algunos casos dar algunas soluciones.

Delegación y delegado derivan del verbo delegar que quiere decir facultad, jurisdicción, conceder autoridad y confianza a otras personas. El subordinado recibe autoridad, recibe derechos y también obligaciones para que los ejerza bajo determinadas normas de supervisión y posteriormente debe informar de los resultados de su ejercicio a

quien le delegó la autoridad. En principio pertenece al Ayuntamiento la autoridad, para que sea ejercida por él mismo, sin embargo, para poder cumplir con mayor eficiencia, es necesario delegar determinadas funciones a diferentes funcionarios que desempeñan un puesto entre ellos, están los cargos de las Autoridades Auxiliares.

El delegante es el Ayuntamiento y el delegado es la persona que recibe la facultad, el primero tiene el derecho de exigir al segundo que ajuste su actuación de acuerdo las políticas marcadas por el Ayuntamiento para que se puedan cumplir los objetivos fijados, además debe informar de los resultados de su actuación en el plazo establecido. Referente al término políticas, aquí se analizan en el campo de la administración pública para referirse a los criterios generales que se siguen para orientar o guiar la acción de la administración municipal, en la dirección correcta, que a su vez se mueve dentro de un área determinada y dentro de la cual se toman las decisiones, con el propósito de ayudar considerablemente a la realización de las actividades administrativas para el logro de sus objetivos

La autoridad que se delega tiene una extensión, es decir tiene sus límites marcados por el decreto, ley, el bando municipal o el reglamento respectivo de las Autoridades Auxiliares, esa jurisdicción no debe ser rebasada, de lo contrario se puede hacer acreedor a las sanciones correspondientes.

En este caso es el Ayuntamiento quien delega las atribuciones a las Autoridades Auxiliares, también los habitantes en asamblea general depositan su confianza al elegir a los delegados, y en el caso de los jefes de sector y de manzana el Ayuntamiento al nombrarlos deposita su confianza en ellos delegándoles cierta autoridad. Va contra el principio de que el subordinado debe responder a un sólo jefe, al pueblo de la comunidad lo enfrenta al Ayuntamiento: "el que sirve a dos amos con uno queda mal," por lo que constantemente queda mal con alguno de los dos.

2.5.2 ¿Qué es la responsabilidad?

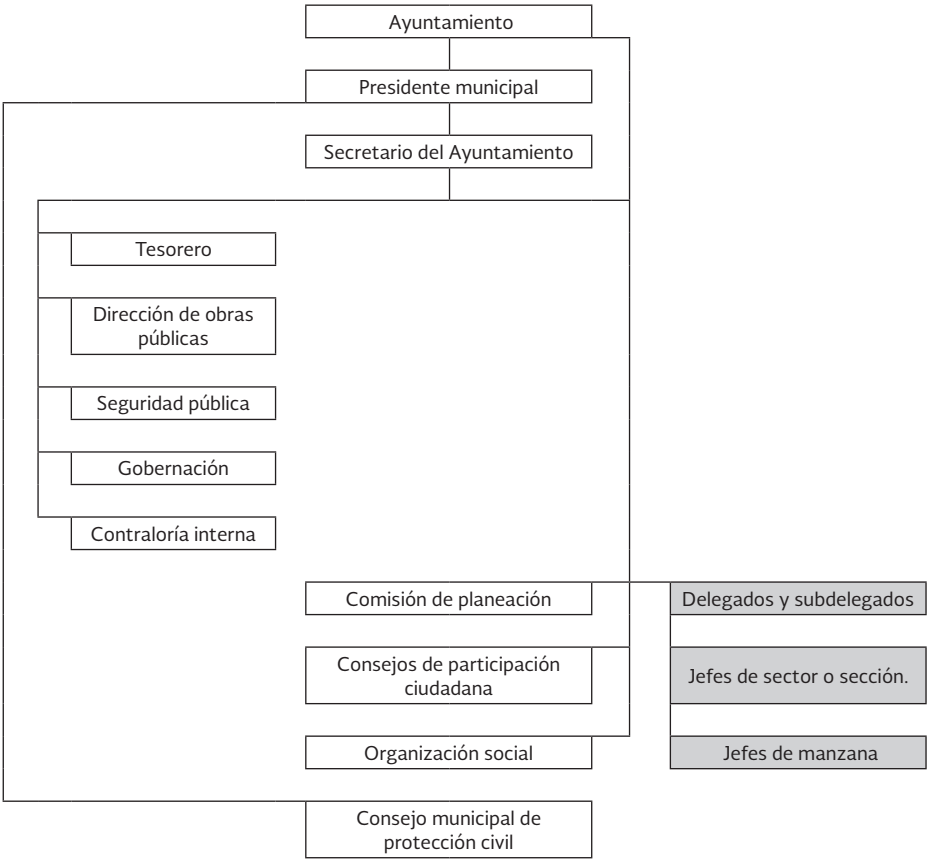
Quien recibe autoridad, adquiere la responsabilidad de saberla ejercer; entendida ésta, como la obligación que tiene una persona de desempeñar lo mejor posible las funciones que se le asignaron y que pueden expresarse en una lista de deberes para cumplir determinadas funciones. (Herbert & Smithburg, 1968, p. 410)

Es el compromiso suscrito al firmar el documento que lo acredita de acuerdo con la normatividad correspondiente a la época. "La aceptación de la obligación crea la responsabilidad de la persona de desempeñar

tales funciones." De esa manera se manifiesta en dos partes: "Una es la obligación de obtener resultados y la otra la de dar cuenta a su superior (a quien le delega la autoridad) según el grado de éxito que logre en el cumplimiento de su cometido." (Herbert & Smithburg, 1968, p. 411) Se resume en la acción de rendir cuentas; debe haber un equilibrio entre autoridad y responsabilidad ¿Cómo puede exigirse responsabilidad sin haber dado autoridad? De la misma manera a quien se le delega autoridad y no la ejerce.

Para el caso de los representantes de las comunidades, como enlace con el Gobierno Municipal, la naturaleza de su relación a variado a través del tiempo y así tenemos que, de 1824 a 1847, su compromiso es más con el sub- prefecto que, con sus habitantes, porque, él los designaba. De 1847 a 1940, la responsabilidad se manifiesta más hacia el Ayuntamiento, debido a que él los nombraba y de 1940 a nuestros días, su compromiso se identifica más con la comunidad porque ella los elige y a veces olvidan la Ley Orgánica Municipal, el bando y los reglamentos, a consecuencia de la presión que ejerce la población hacia sus representantes.

Posición de las Autoridades Auxiliares en un Organigrama Básico del Gobierno Municipal



Fuente: Investigación propia, con datos de la LOM

2.6 Tipos de normas

Para nuestro caso, son: decretos, leyes, ordenanzas municipales, Ley Orgánica Municipal y bandos municipales.

2.6.1 Ley Orgánica Municipal

La Ley Orgánica Municipal, nos explica jurídicamente cómo se integra éste y cómo funcionan cada una de sus partes, sus niveles de gobierno hasta llegar a las Autoridades Auxiliares.

En la exposición de motivos encontramos los principales elementos que nos explican la naturaleza de esta Ley, que "... tiene por objeto

regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales." (LOM, 2024. Art.1, p.1), fundamentada en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Entre sus principales características, orientadas a la solución de la problemática municipal, su exposición de motivos señala que el:

> ...diseño de un nuevo marco jurídico para el municipio del Estado de México, pretende preservar normas, valores e instituciones políticas fundamentales; al mismo tiempo, introducir innovaciones que permitan sustentar una actividad gubernamental y administrativa más eficaz y articulado, reconociendo en ese ámbito de gobierno, las nuevas demandas políticas y sociales; y propiciar un impulso más vigoroso en la formulación y construcción de los objetivos de bienestar social, cuya realización corresponde a los municipios y sus Ayuntamientos...
>
> Con este marco jurídico e institucional, la preservación y enriquecimiento de lo que ha probado ser útil y la innovación y el cambio en lo que se considera necesario, podrán favorecer de una mejor manera la armonía social, así como la autonomía y la eficiencia que el municipio demanda ...
>
> La descentralización de facultades administrativas y la desconcentración de los recursos requeridos para el ejercicio de las funciones de gobierno constituyen una exigencia del desarrollo y equilibrio políticos y un requisito para una administración estatal y municipal eficiente y eficaz; ...
>
> Se pretende, como se ha dicho, dotar a los municipios de facultades decisivas que les permitan, al amparo de un marco jurídico más amplio y moderno, encontrar en él un estímulo y apoyo a sus tareas; y que, al mismo tiempo posibilite una mayor incorporación de la ciudadana en las acciones que la sociedad requiere... (LOM, 1992, pp. 4 y10)

2.6.2 El bando municipal

Se dice que:

> ...La palabra bando deriva del verbo bandir, que a su vez se origina del visigodo bandwjan, que significa pregonar o hacer público algo. En este sentido los antiguos edictos de los munícipes romanos se transformaron en los bandos del municipio medieval español, que implicaban la acción de los cabildos, para publicar

> las normas a que se apegaría su gestión de gobierno, y en su caso, las sanciones por su desacato.
>
> Generalmente la primera sesión de cabildo se dedicaba a expedir el solemne bando de buen gobierno. Se señala que hasta la fecha se conserva la figura jurídica del bando, como fuerte raíz típicamente municipal. (Macías Torres, M.L. 2000, p. 8). Su promulgación debe ser en los lugares más visibles y de acuerdo con las costumbres en este caso del municipio

La Constitución federal en su artículo 115 fracción II nos dice que "... los bandos de policía y gobierno...de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal." Por lo anterior se puede decir que es un conjunto de normas de observancia general para la organización del territorio, la población, la administración pública y gobierno del municipio emitidas por el Ayuntamiento.

2.6.3 Los reglamentos municipales

El fundamento constitucional, lo encontramos en el artículo 115:

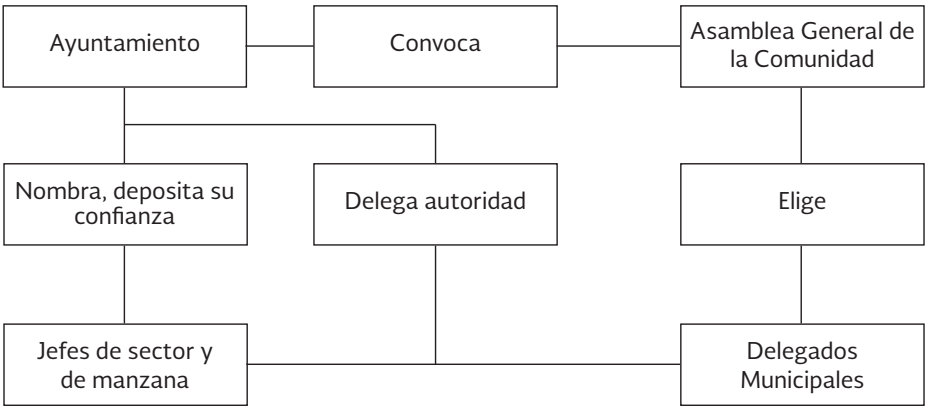
> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...
>
> Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos poseerán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (Constitución Federal, 2024. Art. 115, Fracc. II, p. 117)

Ma. de la Luz Macías Torres define el reglamento como:

> "...un conjunto ordenado de reglas y conceptos que se dan por una autoridad competente para realizar la ejecución de una ley o para el régimen interior de una dependencia o corporación... Los reglamentos son reglas, y solo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa... y tiene como finalidad"...facilitar la aplicación de la ley, detallándola, y operando como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido... es más expedito que la ley, y por esto es más fácil adecuarlo a los problemas económicos y sociales de la vida pública del Estado...
>
> La ley como acto que emana de un órgano colegiado tiene una característica que consiste en la generalidad e impersonalidad de las situaciones que rige. Por lo que se considera que no se llega a comprender la aplicación práctica de sus postulados..." (Macías Torres, 2000, p. 1) Para más detalles, véase el capítulo III, subtema 3.15.

El reglamento operativiza y facilita la aplicación del Bando Municipal, es más práctico que éste y se adecua a la problemática administrativa, así como a la organización del territorio y de su población favoreciendo su gobierno.

Delegación de Autoridad



Fuente: Investigación propia, con datos de la LOM.

Capítulo III
Mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad

Podemos distinguir dos tipos de atribuciones y actividades:

a) Las que provienen del derecho o formales, porque derivan de la Constitución Federal y local; de la Ley Orgánica Municipal; del Código Electoral del Estado de México y de la Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México.
b) Las que derivan de los usos y costumbres, de las comunidades consideradas como indígenas. El concepto y contenido de éstas varía de un municipio a otro. Se supone que, cuando el representante de la comunidad empieza a ser electo democráticamente (1941) se empiezan a fortalecer los usos y costumbres.

El propósito de este apartado es ubicar a las Autoridades Auxiliares en su contexto jurídico, para que se pueda desempeñar y relacionar eficientemente. Que conozca lo que le corresponde realizar, como lo que no debe hacer, pero debe saber para evitar caer en errores.

Se entiende por atribuciones, las que están expresamente señaladas en las leyes correspondientes, como es la Ley Orgánica Municipal, el bando municipal y el reglamento sobre Autoridades Auxiliares, que describen sus responsabilidades o actividades. Otro tipo de actividades, son las que por usos y costumbres de la comunidad siempre se han realizado.

Una de las primeras atribuciones que les corresponde realizar de acuerdo con las "...que les delegue el Ayuntamiento... para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de las personas vecinas, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos." Es decir que esta función se aplicará de acuerdo al criterio de cada Ayuntamiento, lo que significa

17 que puede variar en cada uno de los 125 municipios. (LOM, 2024. Art. 57, Fracc. I, p. 29)

Relacionado con el contenido de este capítulo tienen las siguientes prohibiciones:

No deben "...mantener detenidas a las personas sin conocimiento de las autoridades municipales." (LOM, 2024. Art. 58, Fracc. III, p. 30). En estas situaciones, es crucial proporcionar información oportuna al Gobierno Municipal, ya sea a través de la comandancia de policía u otras dependencias autorizadas, siguiendo las indicaciones del Ayuntamiento. Esto es especialmente importante cuando se detiene a una o más personas, como en el caso de ser sorprendidas en flagrancia, es decir, en el mismo momento del delito. No deben tardar más del tiempo especificado en informar sobre estos hechos.

Si por alguna circunstancia se llega a sorprender a una persona o personas cometiendo algún delito y sin muchas dificultades queda detenido, se debe solicitar de inmediato apoyo al Gobierno Municipal y entregar al detenido (s), lo más pronto posible o antes de las 36 horas. (Constitución Federal. 2024. Art. 21, p. 25)

Puede suceder que, al sorprenderse a una persona o personas en flagrancia, es decir en tal evidencia que no necesita pruebas y al hacer una apreciación de la situación. Se debe registrar toda la información lo más detallada posible, sobre el hecho, señas particulares del responsable o responsables, señas particulares del vehículo si huyeron, si utilizaron armas, su descripción, reseña de los daños físicos en el cuerpo del afectado o afectados, como son golpes o heridas y su ubicación si hay heridos. Daños materiales ocasionados al afectado o afectados. Facilitar su atención médica. En caso de homicidio o muerte por accidente no tocar ni mover el cuerpo o cuerpos, anotar su ubicación de acuerdo con los cuatro puntos cardinales. Si presentan golpes y heridas, describirlas ubicándolas físicamente. En tipo o tipos de armas que se utilizaron y todo tipo de detalles que se sigan encontrando.

Pero si el acontecimiento ya pasó, todos esos datos también se deben reunir por medio de testigos para informar al Gobierno Municipal quien turnará el caso a la autoridad competente.

Se debe tener cuidado con la información que se reciba de los testigos, cuando sean familiares o amigos del (los) afectado (s) o, del (los) responsable (s). Esto puede ser causa de que los testigos manipulen o falsifiquen la información.

El delegado o subdelegado deben de abstenerse de realizar funciones de persecución, investigación, castigo, calificación u otras funciones que competen al ministerio público.

No pueden "...poner en libertad a los detenidos en flagrancia por delito del fuero común o federal.". (LOM, 2024. Art. 58, Fracc. IV, p. 30).

Cuando alguien es detenido en el acto del delito y se sabe que es un delito del fuero común, regulado por las leyes del Gobierno del Estado, no se debe proceder a su liberación. En el caso de delitos federales, la Fiscalía Federal interviene. Aunque se tenga conocimiento de la naturaleza del delito, es necesario informar y solicitar apoyo inmediato al Gobierno Municipal para que se haga cargo del asunto y lo remita a la autoridad competente.

Estas actividades son similares a las de la policía municipal; porque el delegado no utiliza armas, no usa un uniforme, no pertenece a un grupo sino que actúa en forma individual, no realiza rutinas de vigilancia, cuando es necesario, para someter a quien cometa alguna falta pide apoyo al ciudadano o ciudadanos más próximos, no está sujeto a una disciplina, ni a horarios y casi nunca recibe capacitación de policía. Además de esas actividades, que son similares a las de la policía municipal, tienen asignadas otras más.

Para dar cumplimiento a estas funciones las Autoridades Auxiliares se basan en el acatamiento de las atribuciones que le delegue el Ayuntamiento. Se entiende por atribuciones a la encomienda de las responsabilidades que se les dan. Esta Ley deja a criterio del cabildo para que éste de acuerdo con sus necesidades de carácter administrativo delegue las funciones que hayan de realizar para mantener el orden y la tranquilidad.

Para el caso de las comunidades indígenas de acuerdo con el artículo 2 fracción II y VIII de la Constitución Federal:

> Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
>
> Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

> Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público. (Constitución Federal, 2024. Art. 2, fracciones II y VIII, pp. 2 y 3)

3.1 Uso de la bitácora

Este es un auxiliar muy importante para registrar diariamente con la fecha, las actividades y acciones por cada una de las funciones que les corresponden, puede ser una sola libreta, la cual se puede dividir en secciones por cada una de sus atribuciones.

Para el caso de registros como ingresos y egresos lo ideal es que se registren en una libreta especial. Esta bitácora es muy importante para que no se nos olvide la información ya que será de utilidad para realizar el informe anual que por ley se tiene que elaborar.

3.2 Directorio telefónico

En el caso de una emergencia las Autoridades Auxiliares deben de disponer de los teléfonos para comunicarse a las instancias correspondientes por lo menos de las siguientes dependencias:

a) Cruz roja, (accidentes y primeros auxilios)
b) Bomberos,
c) Policía municipal,
d) Comandancia de la policía municipal,
e) Policía estatal,
f) Protección Civil,
g) Director de Seguridad Pública,
h) Oficiales Mediadores- Conciliadores,
i) Secretario del Ayuntamiento.

Se debe pedir indicaciones al Gobierno Municipal en cuanto a la relación que se debe de tener con: la fiscalía estatal, federal y la policía estatal, federal, la guardia nacional y el ejército.

3.3 Conflictos entre vecinos que no sean constitutivos de delitos

Para el caso de conflictos entre vecinos que no sean constitutivos de delito, anteriormente existían los mediadores, conciliadores y calificadores, pero el poder legislativo del Estado de México derogó los artículos del 148 al 153 que contenían sus funciones, ahora dice que se pondrán a disposición de "...los cuerpos de seguridad pública, a las personas jueces cívicos..." (LOM. 2024, Fracc. II, inciso a, p. 29)

3.4 Algunos delitos del fuero común

Robo a transeúntes, Robo de vehículo, Robo a casa habitación, Robo a camión repartidor, Robo a negocio, Lesiones, Daño en propiedad ajena, Cohecho, Fraude, Delitos sexuales, Homicidio, Corrupción de menores, Lenocinio, Abuso de autoridad, Allanamiento de morada, Falsificación de documentos, Ataques a la paz pública, Ultrajes a la moral pública, Robo de ganado.

3.5 Algunos delitos del fuero federal

Contra la salud (drogas), Corrupción de personas menores de 18 años o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, Cohecho (corrupción a base de dinero) "mordida", Falsificación y alteración de moneda, Tráfico de menores o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, Comercialización habitual de objetos robados, Contra el ambiente, Acopio y tráfico de armas, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Tráfico de personas, de la Ley de Migración, Trata de personas, Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, Delitos en Materia de Secuestro.

3.6 Prohibiciones

En todos los casos anteriores antes de pretender hacer cualquier operación, se debe reportar inmediatamente ante el jefe o encargado de las Autoridades Auxiliares o a la comandancia municipal para que decidan y actúen sobre lo procedente. La ley nos impide detener personas sin conocimiento de las autoridades municipales y por ningún motivo se deben liberar a detenidos por delitos del fuero común o federal.

Las Autoridades Auxiliares en el cumplimiento de estas funciones se pueden encontrar ante dos tipos de hechos a) conflictos entre vecinos que no constituyen un delito y b) Los delitos del fuero común o federal.

Para aquellos conflictos entre vecinos que no constituyen un delito, la autoridad auxiliar debe presentarlos ante las autoridades municipales competentes para que hagan lo que corresponde según la Ley

3.7 El síndico

La relación de los síndicos está más alejada del campo de las Autoridades Auxiliares y se relaciona más con los intereses del municipio, además vigila a los oficiales calificadores y prácticamente no tiene que ver con la ciudadanía. "Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los Ayuntamientos." (LOM, 2024. Art. 52, p.27)

Además que la aplicación de los gastos cumplan con los requisitos legales; que las multas ingresen a la tesorería; que las cuentas de la tesorería se remitan al Órgano Superior de Fiscalización del Estado; además le corresponde intervenir en los inventarios de los bienes muebles e inmuebles del municipio; regulariza las propiedades del municipio y las inscribe en Registro Público de la Propiedad, así como; también debe participar en los remates públicos de interés del municipio; que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes; además revisa las relaciones de rezagos para que sean liquidados y también revisa que el informe mensual que le remita el Tesorero, y en su caso formular las observaciones correspondientes.

Se sugiere solicitar cursos y asesoría por parte del Poder Judicial del Estado de México en todo lo que se refiere a las funciones de carácter local que tengan relación con las Autoridades Auxiliares municipales. Se recomienda llevar un registro de todas las actividades donde se vayan ejecutando y relacionando con esta atribución (fecha, actividad y observación) analizada en el presente capítulo con el objeto de disponer de la información para la elaboración del informe anual. (Véase el cuaderno de ejercicios)

Capítulo IV
Vigilar el cumplimiento del bando municipal

¿Qué diferencia hay entre el Bando y el Plan de Desarrollo Municipal? Los delegados municipales deben distinguir la diferencia que hay entre ellos, por ejemplo el primero regula en qué términos se deben operar los servicios públicos existentes y las obras de infraestructura. En cuanto al Plan de Desarrollo Municipal éste determina el establecimiento de nuevos servicios públicos y la creación de nuevas obras de infraestructura.

Se debe tomar en cuenta que en el Estado de México actualmente existen 125 municipios y cada Gobierno Municipal tiene sus variantes en los procedimientos de su administración pública, por lo que se recomienda validar el siguiente material y si es necesario modificarlo antes de ser entregado a las Autoridades Auxiliares.

Si bien es cierto, que toda Autoridad Auxiliar debe disponer de un ejemplar del bando municipal y la indicación es vigilar su cumplimiento ¿Qué aspectos debe de conocer para realizar esta actividad? Consideramos que va implícito, saber desde la situación ecológica, hasta el caso del fomento y gestión de obras e inversiones públicas, la promoción de las actividades económicas o productivas para mejorar el nivel de vida de los habitantes de la comunidad. Es de observar, que la Ley lo manda en forma general y no en determinados aspectos, sin embargo, a continuación se analizan aquellos temas, que a nuestro juicio tienen más relación con esta encomienda.

Corresponde a los delegados y subdelegados: vigilar "el cumplimiento del bando municipal de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente las violaciones a las mismas." (LOM, 2024. Art. 57 Fracc. I inciso a, p. 29)

4.1 ¿Qué es el Bando Municipal?

La Constitución Federal en su artículo 115 nos dice que "...los bandos de policía y gobierno... son de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal." (Constitución Federal. 2024. Art. 115, Fracc.II, p.117) Por lo anterior se puede decir que es un conjunto de normas de observancia general para la administración pública y gobierno del municipio emitidas por el Ayuntamiento.

¿Qué diferencia hay con el Plan de Desarrollo Municipal?

En éste se reflejan las propuestas de las campañas políticas y otras necesidades prioritarias que habrán de solucionarse a través de nuevos servicios públicos o su mejoría de los ya existentes y además nuevas obras de infraestructura.

¿Qué se debe hacer en caso de que no se cumpla?

Sólo en caso de contravenir las normas, se debe reportar al Gobierno Municipal para que éste proceda a infraccionar o sancionar conforme se estipula en los ordenamientos correspondientes, dichas sanciones no podrán ser superiores a las establecidas en el Código Penal.

¿A quién se debe reportar?

A la dependencia administrativa que le corresponde el asunto: si se trata del agua potable, se debe reportar a la oficina encargada; si es el problema de una tienda con la dependencia de licencias de establecimientos; si se refiere a un conflicto entre dos vecinos con la autoridad correspondiente; si se relaciona con una construcción, recurrir a licencias de construcciones.

Cuando el caso sea muy extenso, por ejemplo: del equilibrio ecológico y protección del ambiente; de la seguridad pública y tránsito municipal; funcionamiento de los establecimientos abiertos al público y mercados, tianguis y vía pública. Para cada caso, se debe validar y dimensionar la operatividad en su comunidad, por cada variable que integra cada capítulo del bando, realizar un informe con base a las indicaciones recibidas por el Gobierno Municipal.

4.2 Estructura administrativa municipal

Se pueden agrupar en cinco grandes áreas: a) Gobierno Municipal; b) Finanzas Municipales, c) Administración Municipal; d) Desarrollo Social, y e) Servicios Públicos.

A continuación se proponen los principales capítulos que puede contener un bando, con un breve comentario para una mejor comprensión, que las Autoridades Auxiliares deben conocer para poder actuar. Aunque, se debe leer todo el bando municipal no se pretende hacer un análisis profundo de los siguientes puntos:

1. Población del municipio.
2. División territorial.
3. De la planeación.
   3.1. El plan de desarrollo municipal.
4. Servicios públicos municipales y desarrollo urbano.
   4.1. Servicios públicos municipales.
5. Desarrollo económico y bienestar social.
   5.1. Promoción del empleo y capacitación para el trabajo.
6. Desarrollo integral de la familia.
7. Consejo de participación ciudadana.
8. Del equilibrio ecológico y protección del ambiente.
9. De la fabricación, almacenamiento, transporte, venta de productos pirotécnicos y su utilización.
10. De la protección civil.
11. De la seguridad pública y tránsito municipal.
    11.1. Consejo de participación ciudadana para la prevención del delito.
12. Defensoría Municipal de Derechos Humanos.
    12.1. Objetivos de los derechos humanos.
13. De las actividades de los particulares.
    13.1. Autorizaciones de licencias y permisos.
    13.2. Funcionamiento de los establecimientos abiertos al público.
    13.3. Restricciones a las actividades de los particulares.
14. Mercados, tianguis y vía pública.
15. Infracciones sanciones y recursos.
16. Fiestas y espectáculos públicos.

4.3 Población del municipio

Se deben conocer las características o requisitos que establezca el Ayuntamiento para determinar quién es un vecino, y de acuerdo a su edad cuáles son sus derechos y obligaciones.

A quienes se reconozca como habitantes, hay características que distinguen entre estos y los visitantes o transeúntes, también con sus derechos y obligaciones. Los casos en que se pierde la vecindad. Así mismo, ver si existe el padrón municipal con los datos fundamentales de cada ciudadano.

Cada bando tiene sus características, pero en lo general, se basan en el contenido de la Constitución del Estado de México, como es el caso de la calidad de mexiquenses en los términos que a continuación se relacionan:

- Los nacidos dentro de su territorio, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- Los nacidos fuera del Estado, hijo de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado; y
- Los vecinos, de nacionalidad mexicana, con 5 años de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del Estado.
  Se entenderá por residencia efectiva, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente. (Constitución Local. 2024. Art. 23, fracciones: I, II y III, p. 14)

Se consideran como vecinos del Estado, con derecho a servir en los cargos municipales de elección popular:

- Los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y
- Los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia. (Constitución Local. 2024. Art. 25, fracciones I y II, p. 15)

Los vecinos del Estado también adquieren deberes:

- Inscribirse oportunamente y proporcionar la información que se requiera para la integración de censos, padrones o registros de carácter público con fines estadísticos, catastrales, de reclutamiento

para el servicio de las armas, civiles o de otra índole, en la forma y términos que la Constitución Federal y las leyes establezcan;

- Contribuir para los gastos públicos del Estado y de los municipios donde residan o realicen actividades gravables, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido por la Constitución Federal;
- Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la instrucción militar, en los términos que establezca la ley; (Constitución Local. 2024. Art. 27, fracciones I, II, y III, p. 15)

4.4 De la planeación

Se deberá tener presente que el bando municipal por lo general contempla que:

> "La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, que se integra con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio; también podrán incorporar a miembros de los consejos de participación ciudadana"...
>
> Una primera atribución es la de "...proponer al Ayuntamiento los mecanismos instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal" (LOM. 2024. Art. 82 y 83, Fracc. I, p. 37)

Para ello debe realizar estudios y captar la información necesaria. Los delegados y subdelegados están obligados a coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven como lo manda el artículo 57.

4.5 Servicios públicos municipales y desarrollo urbano

Entre los asuntos en los que deben intervenir los delegados, ya sea con su opinión o algunas acciones en la creación, funcionamiento y conservación de los monumentos, edificaciones y zonas arqueológicas, artísticas e históricas, ubicadas dentro de su jurisdicción.

Apoyar cuando el Gobierno Municipal se lo requiera, en el sistema de cooperación comunitaria para la construcción y mejoramiento de

la infraestructura y equipamiento rural y urbano. Observar que las obras de particulares, comerciales y de Servicios o empresas con fines habitacionales e industriales, cuenten con las licencias de construcción, alineamiento y el permiso de uso del suelo con el propósito de ordenar el crecimiento y que exista seguridad para los usuarios, así como para terceras personas.

Algunos bandos municipales establecen como obligación de las Autoridades Auxiliares y de los consejos de participación ciudadana, las de denunciar las violaciones que se cometan en materia de desarrollo urbano.

Participan informando al Gobierno Municipal cuando se invade la vía pública en los procesos de construcción o el inicio de construcciones fuera de los límites urbanos autorizados, como lo demuestra el artículo 33 del Bando Municipal de Ecatepec del 2012, que donde crea la Dirección de Desarrollo Metropolitano y Medio Ambiente, debido a su situación con la Ciudad de México.

4.5.1 Servicios públicos municipales

Al respecto el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) define al servicio público como:

> Una…actividad técnica que puede prestarse en forma directa o indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente, general, y continua, sin propósitos de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas. Está sujeta a un régimen especial de derecho público. (INAP, 1987, p. 17)

Del concepto anterior se derivan las siguientes características:

- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales regulares y continuos.
- Carecen de propósitos de lucro.
- Su régimen especial lo rige el derecho público.
- Satisfacen necesidades colectivas.
- Son consecuencia de la vida comunitaria.
- Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público. (INAP.1987, p. 18)
- Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Siguiendo el orden de esta lógica descriptiva, se derivan los siguientes principios básicos:

a) **El principio de generalidad.** Cualquier habitante...tiene el derecho a ser usuario...
b) **De uniformidad o igualdad.** Se debe proporcionar los servicios sin distención.
c) **De continuidad.** No se deben suspender.
d) **De legalidad.** Se proporcionan en base a una normatividad,
e) **De obligatoriedad**. Por mandato constitucional las autoridades deben proporcionar los servicios públicos,
f) **De persistencia.** Tienen que satisfacer, tanto necesidades nuevas como necesidades que persisten en la mayoría de los habitantes de la comunidad.
g) **De equidad**. Sin fines de lucro, pero el usuario debe correr con los gastos de manera equitativa.
h) **De adaptación**. Los servicios se deben adecuar a las necesidades de la comunidad. (INAP. 1987, p. 20)

Un servicio público es la satisfacción de una necesidad de la comunidad y su finalidad no es lucrativa sino de interés social, pero los beneficiarios deben contribuir a su autosuficiencia financiera de los costos que se requieren para la introducción, ampliación, mejoramiento, conservación, mantenimiento, operación y administración.

¿Cómo debe actuar el delegado municipal en cada uno de los anteriores puntos? Será según las indicaciones que haya recibido del Gobierno Municipal.

La mayoría de los bandos municipales hacen énfasis en que los servicios deben prestarse en forma continua, regular, general y con suficiencia. Es general porque debe facilitarse a todos los ciudadanos sin distinción, siempre que cumpla con los requisitos que se hayan establecido. Esas condiciones también deben cumplirse por los particulares el caso de que se les concesione.

Las Autoridades Auxiliares deben apoyar y verificar que existan las autorizaciones para realizar excavaciones en la vía pública para las reparaciones de fugas de agua, drenaje o cualquier otro problema, vigilando que se corrijan los empedrados, adoquinados o pavimento afectado, en el menor tiempo posible, para evitar demasiadas molestias a los vecinos.

Se debe tener cuidado con los fraccionadores y lotificadores, ya que por lo general tienen la obligación de dotar de los servicios públicos que

indiquen los convenios con las autoridades competentes y de acuerdo a la Ley relacionada con este tipo de contratistas o constructoras.

En el caso de todas las obligaciones, derechos y sanciones en torno al uso de servicios, como es el caso del agua potable. Cómo proceder en caso de fugas o desperdicios; la comercialización del agua potable no autorizada, derivar tomas para otras casas o locales sin previo permiso, el negarse a pagar la cuota o los derechos por instalación. El afectar a terceros con aguas negras, el contaminar las aguas de los bordos, represas y presas destinadas a abrevaderos, con cualquier tipo de contaminantes, como son insecticidas, herbicidas, detergentes, entre otros, los cuales pueden afectar al ganado, las aves de corral y los peces.

En el caso del funcionamiento de los mercados y tianguis, cómo se van a controlar los puestos ambulantes, los locales o casetas y el área o áreas donde se van a ubicar, así como mantener el aseo de las mismas. En el caso de la matanza de animales para su venta, además del rastro u otros lugares, se atenderá conforme a las indicaciones del Gobierno Municipal.

4.6 Desarrollo económico y bienestar social

Las Autoridades Auxiliares deben tener como información, en el aspecto económico, que para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio; se deben integrar a los grupos indígenas; fomentar la inversión privada para generar riqueza y empleo; gestionar recursos que permitan la inversión en infraestructura productiva para el establecimiento de nuevas empresas agropecuarias, industriales (incluye artesanías) y de servicios; fomentar la participación ciudadana en los programas de asistencia social.

En lo general se plantea en función de la proporción de los servicios básicos y los que podemos considerar como complementarios con el propósito de satisfacer las necesidades más apremiantes. Pueden comprender la remodelación y equipamiento de escuelas, así como el fomento de los deportes y programas culturales en la zona urbana como en la rural.

En lo que corresponde, al bienestar social, también el bando municipal puede proteger por medio de sus normas a grupos de la sociedad con problemas comunes como son: ancianos abandonados, niños maltratados o también desamparados, con necesidades de atención médica y alimentación. Personas discapacitadas, grupos sin instrucción escolar que requieren alfabetización, los drogadictos, problemas de alcoholismo y tabaquismo, madres solteras, apoyo a la planificación familiar, a las campañas de vacunación, la pobreza extrema y el servicio

de empleo para reducir el desempleo y subempleo. También se puede fomentar la participación ciudadana en los programas de asistencia social, para obtener mejores resultados.

4.6.1 Promoción del empleo y capacitación para el trabajo

Hay municipios como el de Naucalpan, que establecen en el artículo 105 de su bando municipal del año 2012, la disposición de coordinarse con los lineamientos del sistema nacional y estatal de empleo, para captar la oferta de trabajo disponible en los diferentes sectores de la actividad económica, incluso, para atender a las personas con capacidades diferentes. A través de eventos como la promoción de ferias de empleo.

4.7 Desarrollo integral de la familia

El DIF municipal, proporciona asistencia social, principalmente a la población marginada; promueve determinado nivel de bienestar a las familias, como: servicio jurídico, educación inicial, atención a menores víctimas de abuso, a personas con capacidades diferentes, adultos mayores; proporciona servicio médico y de prevención de enfermedades.

4.8 Consejo de participación ciudadana (COPACI)

Los COPACI a pesar de que no se incluyen junto a las Autoridades Auxiliares en la Ley Orgánica Municipal, sin embargo, se deben coordinar con estos consejos, según las indicaciones que hayan recibido del Gobierno Municipal.

En el año de 1957 surgen con el nombre de juntas de mejoramiento moral, cívico y material. En las localidades, los Ayuntamientos se apoyan o auxilian con estos consejos "...para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los Ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal." (LOM. 2024. Art. 72, p. 34)

Se integran por un Presidente, un Secretario, el Tesorero y dos vocales que pueden provenir de diferentes comunidades, es decir que no son de una sola delegación y son electos por los habitantes de las comunidades:

En el año siguiente de la elección..." entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes... El Ayuntamiento expedirá los nombramientos...a más tardar el día en que entren en funciones, que será el día 15 de abril." (LOM. 2024. Art. 73, p. 34)

Son "... órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades..." (LOM. 2024. Art. 74, p. 34) y no Autoridades Auxiliares como en ocasiones se les considera. Son canales permanentes de comunicación y de consulta popular entre los habitantes de su comunidad y el Ayuntamiento.

En lo que corresponde a los consejos de participación ciudadana la Ley Orgánica Municipal no los contempla en el capítulo de Autoridades Auxiliares, además de considerarlos como un medio de comunicación, así como de consulta popular, entre sus atribuciones en relación con los programas y planes municipales, están:

I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
III. Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al Ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.
VI. Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles. (LOM, 2024. Art. 74, fracciones de la I a la VI, pp. 34 y 35)

En 1973 se sustituye la junta de mejoramiento moral cívico y material, por consejos de colaboración municipal. Fue en el año de 1993 cuando se sustituyó el nombre de Consejos de Colaboración por el de Consejos de Participación Ciudadana.

Como vemos las actividades de los integrantes de los consejos de participación ciudadana su presidente, secretario y tesorero y dos vocales (el vocal es una persona que tiene voz en el consejo y su función es la de asesorar o aconsejar), se abocan principalmente a participar en obras públicas y las funciones de los delegados de alguna manera también coinciden con esas actividades, además de las atribuciones de gobierno.

Encontramos aquí una convergencia que en la realidad ha generado en algunos casos dificultades en la coordinación entre ambos órganos: Deben reunirse periódicamente para organizarse y trabajar

coordinadamente. La experiencia ha demostrado que los consejos de participación ciudadana también sirven para otras actividades, por ejemplo, ante el incremento de la inseguridad, principalmente en municipios metropolitanos, en el 2012 en Ecatepec, donde se creó el Consejo Municipal de Lucha Contra las Drogas y la Delincuencia.

4.9 Equilibrio ecológico y protección del ambiente

(Véase el Cap. VIII)

4.10 De la protección civil

El objetivo es prevenir y salvaguardar las personas sus bienes y el medio ambiente en caso de un siniestro o desastre. El bando municipal establece las normas y procedimientos a observar por la sociedad y las autoridades a cargo de la protección. Las disposiciones y medidas destinadas a evitar el impacto destructivo de los siniestros o desastres, sobre la población, sus bienes, los servicios públicos, la planta productiva y el medio ambiente. De tal manera que la estructura social se desajusta e impide el cumplimiento normal de las actividades de la comunidad.

Para ello se crea el Consejo Municipal de Protección Civil, encabezado por el presidente municipal, con participación de los sectores público, social y privado. El programa de protección civil puede comprender algunos subprogramas, por ejemplo:

- De prevención. Contienen las acciones tendientes a evitar o disminuir los riesgos y los efectos de los desastres.
- De auxilio. Agrupa las acciones destinadas a rescatar y salvaguardar, la vida e integridad física de las personas, sus bienes y el medio ambiente.
- De restablecimiento. Determina las estrategias necesarias para restaurar la normatividad una vez presentado el siniestro o desastre.

4.11 Seguridad pública y tránsito municipal

Algunos gobiernos municipales, además de la seguridad pública, prestan el servicio de orientación e información a la ciudadanía. Regula la circulación de vehículos, en la vía pública la práctica de deportes u otros juegos en las calles donde hay circulación de vehículos, las áreas de circulación de peatones. Cuando se trata de niños, ancianos y discapacitados. Considera los límites de velocidad permitidos, las condiciones de circulación en

zonas escolares, hospitales y jardines, mercados, tianguis y campos deportivos.

En cuanto al cuerpo de policía municipal, atiende los conflictos entre ciudadanos en la vía pública o en otras áreas públicas y cuando haya lesionados o cometido algún delito.

4.12 Defensor municipal de derechos humanos

Existen algunos bandos que contemplan los derechos humanos, en donde las Autoridades Auxiliares deben dar un trato adecuado a las personas y conforme a la Ley, preservando los valores y la dignidad de la persona humana.

Incluso algunos bandos crean el Defensor Municipal de Derechos Humanos, para atender cualquier asunto relacionado principalmente con el abuso de autoridad o contra la falta de respeto a las garantías individuales, entre otros.

4.13 De las actividades de los particulares

4.13.1 Funcionamiento de los establecimientos abiertos al público

Recordemos que las Autoridades Auxiliares tienen prohibido cobrar contribuciones, así como emitir licencias. En cuanto a los horarios y días en que deben respetarse aquellos, se establecen de acuerdo al análisis que haga el Ayuntamiento, tomando en cuenta diversos factores como son usos y costumbres de la ciudadanía, a la regularidad y tipo de actividades productivas, comerciales y de servicios.

A las necesidades de los servicios, por parte de la sociedad, en el momento en que se requieran como son hoteles, casas de huéspedes, farmacias, boticas (droguería, que además de expender medicamentos, está facultada para producir determinados fármacos), sanatorios, hospitales, clínicas, gasolineras, refaccionarias, grúas, inhumaciones, talleres electromecánicos, vulcanizadoras, maternidad, consultorios clínicos, sitios de taxis, entre otros, que por lo general se les autoriza un horario hasta de 24 horas, debido a su vital importancia.

Tenemos otros establecimientos cuyo servicio no es tan vital y cuyos horarios requieren ser limitados debido a que representan un riesgo e inseguridad para los usuarios y demás ciudadanos.

Aquellos que tienen prohibido recibir a menores de edad y a personas uniformadas. Entre esos dos extremos nos encontramos una gran variedad de establecimientos, y cada municipio tiene sus propias

normas por lo que los delegados se sujetarán al Bando y reglamentos correspondientes.

Luego se reglamenta los días de cierre obligatorio, así como los días del año que no pueden vender bebidas alcohólicas.

Los horarios durante los días de la semana en que deben permanecer abiertos los diversos establecimientos, los días de cierre obligatorio por lo general son el 5 de Febrero, 2 de marzo, 21 de marzo, 1 de mayo, 16 de septiembre, 2 de noviembre y 25 de diciembre. Así como las fechas en que se rinden informes de gobierno federal, estatal y municipal.

Además de esas fechas no se autoriza la venta de bebidas alcohólicas por lo general el 1 de enero, 5 de mayo y las fechas en que se lleven a cabo elecciones, federales, estatales y municipales. (En el capítulo IX se ve este tema a mayor profundidad)

4.13.2 Restricciones a las actividades de los particulares

Las Autoridades Auxiliares deben observar y vigilar, principalmente, aquellas actividades no permitidas por el bando municipal, para apoyar en su cumplimiento del mismo, de acuerdo a los procedimientos autorizados para tratar cada caso. Como es el ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública o a bordo de vehículos, alterar el orden público, inhalar drogas, criar ganado en zonas urbanas que ponga en peligro la salud de los vecinos, expedición de fármacos que causen adicción, almacenamiento, producción y transporte de artículos pirotécnicos o explosivos, así como su venta junto a escuelas, templos, mercados, cines o cualquier otro lugar muy concurrido.

4.14 Mercados, tianguis y vía pública

El objeto de este apartado se refiere a regular y vigilar la administración y funcionamiento de las actividades comerciales en los mercados, tianguis, puestos fijos, semifijos, ambulantes, así como en aquellas áreas de uso común, al interior de los inmuebles en condominio. A través de la expedición de permisos, regularización, reubicación y retiro de comerciantes.

4.15 Fiestas y espectáculos públicos

Se relaciona con la autorización, suspensión o prohibición de la presentación de espectáculos o diversiones públicas. Pudiéndose intervenir en la fijación, disminución o aumento de los precios de acceso, de acuerdo con las características de comodidad, presentación o

higiene del establecimiento. También corresponde el control de fiestas familiares en la vía pública.

4.16 Infracciones, sanciones y recursos

Para información de las Autoridades Auxiliares, se puede entender como infracción a toda acción u omisión que contravenga las disposiciones contenidas en el bando municipal, así como en los reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas emitidas por el Ayuntamiento.

4.17 Los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales

4.17.1 Los reglamentos municipales y su clasificación

El Gobierno del Estado de México, nos habla de los reglamentos básicos, pero hay que tomar en cuenta que no es posible crear un modelo o reglamento tipo, debido a que, cada municipio tiene una realidad distinta. Sin embargo, para efectos de estudio se clasifican en internos y externos:

4.17.1.1 Reglamentos internos

a) **Reglamento interior**. Regula la organización y funcionamiento interior del Ayuntamiento.
b) **Reglamento orgánico de la administración municipal.** Regula la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal. Da vigencia legal a las estructuras administrativas, asigna funciones y atribuciones a cada dependencia y delimita el marco de actuación de los titulares de las dependencias y órganos administrativos.
c) **Reglamento interior de trabajo.** Regula las relaciones con los servidores públicos.
d) **De los aspectos fiscales, presupuestales administrativos y de contabilidad.** Reglamenta la política económica. Permite medir la utilidad real de los recursos fiscales y evaluar las acciones del Gobierno Municipal.

4.17.1.2 Los reglamentos externos

Tienen como principal finalidad medir las relaciones entre el gobierno y los habitantes del municipio.

a) Reglamentos para la prestación de servicios públicos

Establecen las normas de funcionamiento según el tipo de servicio de que se trate, como por ejemplo, especifica los objetivos del servicio, las instancias administrativas responsables, los términos y condiciones que se deben cumplir para que se pueda prestar el servicio, así como las obligaciones y los derechos del usuario, también debe especificar los costos y el tiempo en el que se deben de cubrir, entre otros.

b) De la participación de la comunidad en el desarrollo del municipio

La participación de las organizaciones civiles coadyuva con la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo Municipal y a los programas de gobierno. Como sustento en los aspectos social y cultural, conformar un concepto de ciudadanía a través de un ordenamiento jurídico, de las obligaciones y derechos civiles.

c) Reglamento sobre las actividades de los particulares

Regula las actividades que afectan el desarrollo de la vida cotidiana, como en el caso de construcciones, fraccionamientos, establecimientos industriales y comerciales, comercio en vía pública, expedición de licencias, explotación de minas, diversiones y espectáculos públicos, detonantes y pirotecnia, juegos de azar, anuncios en vía pública, etc.

d) Reglamento de justicia cívica

Para promover la conciencia social y armónica entre los habitantes del municipio, estableciendo las sanciones aplicables a las acciones u omisiones, en los lugares públicos de uso común o libre tránsito y que alteren el orden público o la seguridad o tranquilidad de las personas.

e) Reglamento de participación social y ciudadana

En torno a la solución de la problemática, participando en las diversas figuras organizativas de la comunidad. (COPLADEM, GEM. 2000, pp. 6-8)

f) Reglamento de las Autoridades Auxiliares

Regula los procedimientos de elecciones de los delegados, subdelegados, jefes de sector o sección y de los jefes de manzana; delimita sus atribuciones en algunos municipios les asignan más atribuciones que las delimitadas por la Ley Orgánica Municipal; sus derechos y obligaciones; de sus faltas o licencias con respecto a su desempeño; de las prohibiciones e infracciones y sanciones. Cabe señalar que no todos los Ayuntamientos cuentan con este tipo de reglamento.

Por ejemplo en el caso de Toluca este reglamento está integrado en su Código Reglamentario, además de las atribuciones de la Ley Orgánica Municipal les aumentan las siguientes:

> ...IV. Motivar y organizar la conformación de los comités ciudadanos necesarios para el cumplimiento de los planes y programas a desarrollar en la circunscripción a su cargo;
>
> V. Recabar la opinión de los vecinos a través de los consejos de participación ciudadana, para la elaboración del programa de trabajo delegacional, atendiendo a las necesidades de la comunidad, mismo que deberá estar acorde con el Plan de Desarrollo Municipal; el cual se presentará al presidente municipal dentro de los treinta días siguientes al inicio de su gestión;
>
> VI. Informar a la Coordinación General de Delegaciones y Autoridades Auxiliares y demás áreas competentes, de hechos relevantes que se susciten dentro de su circunscripción territorial;
>
> VII. Asistir puntualmente ante la autoridad municipal cuando sean convocados;...
>
> ...IX. Convocar y presidir las reuniones dentro de su circunscripción territorial, delegación o subdelegación, para tratar asuntos de la comunidad, informando a la Coordinación General de Delegaciones y Autoridades Auxiliares;
>
> X. Orientar a quien así lo solicite, sobre asuntos que le sometan a su consideración, resolviendo los de su competencia o indicando las instancias en las que puedan ser atendidos;
>
> XI. Realizar las gestiones ante las autoridades competentes, cuando sean problemas de interés colectivo, previo conocimiento de la autoridad municipal;

XII. Promover, en coordinación con los integrantes de los consejos de participación ciudadana, la realización de eventos sociales, culturales y deportivos en su circunscripción territorial;

XIII. Realizar la ceremonia del Grito de Independencia, con la representación que designe el presidente municipal;

XIV. Mantener actualizados los registros de la Delegación o Subdelegación, con la obligación de conservar y entregar al término de su gestión, el archivo que contenga todas las actividades realizadas;

XV. Extender, en caso de ser procedente, constancias de buena conducta a los vecinos que lo soliciten, siempre y cuando vivan dentro de su circunscripción territorial y conozcan su modo honesto de vivir;

XVI. Mantener permanente comunicación con el Consejo de Participación Ciudadana, con organizaciones de la sociedad civil y con la sociedad en general que estén dentro de su circunscripción territorial, gestionando ante las autoridades competentes, la realización de acciones en salud, educación, cultura, medio ambiente, limpieza, entre otras;...

...XVIII. Emitir opinión motivada no vinculante respecto a la autorización de eventos públicos especiales que se realicen en el territorio de la delegación municipal;

XIX. Brindar apoyo a las autoridades municipales cuando sean requeridos, para la realización de visitas domiciliarias; y

XX. Las demás que les confieran otros ordenamientos.

Es obligación de las áreas administrativas, Direcciones Generales y Contraloría Municipal, vigilar la correcta operación y aplicación de los distintos programas sociales y funciones en que coadyuvan las Autoridades Auxiliares. (Código Reglamentario de Toluca. 2024. Art. 4.10, p. 87)

Es de observar que en la fracción XV los limita sólo a elaborar constancias de buena conducta a los vecinos con un modo honesto de vivir.

De la investigación a varios municipios sobre sus reglamentos como fue el caso de: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Naucalpan, Toluca, entre otros, se encontraron los siguientes reglamentos externos.

1. Reglamento de limpia para el municipio.
2. Reglamento del rastro.
3. Reglamento del servicio de estaciómetros en la vía pública en el municipio.
4. Reglamento general de panteones.

5. Reglamento relativo a la presentación del servicio de energía eléctrica en los mercados públicos y sus explanadas para el municipio.
6. Reglamento de agua potable, alcantarillado y saneamiento del municipio.
7. Reglamento de imagen urbana del municipio de Toluca.
8. Reglamento de la imagen urbana para el Paseo Colón.
9. Reformas al reglamento de imagen urbana para Paseo Colón.
10. Reglamento de protección al ambiente y del equilibrio ecológico del municipio.
11. Reglamento del centro municipal de control y vigilancia epidemiológica de la rabia en el municipio.
12. Reglamento general de mejoramiento ambiental del municipio.
13. Reglamento para la poda y retiro de los árboles y arbustos del municipio.
14. Reglamento de nomenclatura y números oficiales del municipio.
15. Reglamento de consejos de colaboración municipales.
16. Reglamento de las delegaciones y subdelegaciones del municipio.
17. Reglamento municipal de protección civil.
18. Reglamento del consejo municipal de la juventud.
19. Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del municipio.
20. Reglamento de construcción de inmuebles en condominio del municipio.
21. Reglamento de espectáculos y diversiones públicas para el municipio.
22. Reglamento de la actividad comercial en los mercados.
23. Reglamento de molinos de nixtamal.
24. Reglamento de restaurantes para el municipio.
25. Reglamento para el funcionamiento y operación de la plaza.
26. Reglamento sobre el derecho de uso específico del suelo y horarios extraordinarios para establecimientos comerciales, industriales y de servicios del municipio.
27. Reglamento sobre la venta y consumo de bebidas alcohólicas del municipio.
28. Reglamento para ubicar enseres en área pública, para consumo de alimentos.
29. Reglamento interno de la defensoría municipal de derechos humanos.
30. Reglamento para la declaratoria y atención de los visitantes distinguidos en el municipio.
31. Reglamento de protección a los animales.

4.18 Circulares y disposiciones administrativas municipales

Son documentos que se envían en un oficio a todas las personas que le deben dar cumplimiento y deben firmar de recibido, anotando la hora y fecha, con lo que confirman que están enterados. Generalmente son redactadas por las oficinas principales de la presidencia municipal para comunicar a sus subalternos disposiciones de carácter administrativo.

El concepto de la palabra circular, viene del latín, *circulãris* que significa Orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos. Cada una de las cartas o avisos iguales dirigidos a diversas personas para darles conocimiento de algo. (Real Academia Española, 2024. Circular) Como sería: aviso de la celebración de una ceremonia; implementación de un nuevo servicio, su reducción, desaparición, etc.

Se recomienda llevar un registro en su bitácora de todas las actividades relacionadas con la aplicación y cumplimiento del Bando Municipal, como: fecha, actividad y observación (véase el cuaderno de ejercicios)

Capítulo V
Colaborar con el plan de desarrollo municipal

¿Qué es el Plan de Desarrollo Municipal?

A diferencia del Bando Municipal que tiene por objeto regular y operar los servicios públicos existentes y las obras de infraestructura, el Plan de Desarrollo Municipal determina el establecimiento de nuevos servicios públicos y la creación de nuevas obras infraestructura.

Aunque, su responsabilidad de las Autoridades Auxiliares, en este aspecto se refiere de manera general a contribuir o ayudar en tres acciones: primero, en el proceso de elaboración, posteriormente en la ejecución y luego en forma particular en los programas que de él se deriven.

¿Cuál es su objeto?

El desarrollo de los municipios, con pleno respeto a la autonomía municipal, en concordancia con los fines sociales, culturales, económicos, ambientales y políticos que establecen la Constitución Federal y la Constitución Local, "...dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población para lograr una sociedad igualitaria..."(Ley de Planeación, 2013, Art. 6, p.2)

¿Quiénes y de qué manera pueden ayudar durante su elaboración?

Principalmente, pueden contribuir con la información que se requiera de su comunidad, pero la norma es abierta, por lo que no se descarta cualquier otra ayuda aun, no relacionada con su comunidad durante esta etapa "...mediante la participación de los diferentes órdenes de

gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados." (Ley de Planeación, 2013, Art. 6, p.2)

¿Cuál es el proceso de planeación?

Consiste en "...la formulación de planes y sus programas, los cuales deberán contener un diagnóstico, prospectiva, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados, así como la determinación, seguimiento y evaluación de indicadores para el desarrollo social y humano." (Ley de Planeación, 2023, Art. 7, p.2)

Se requiere reunir cierta información previa, con dos propósitos: primero, disponer de los datos suficientes para contribuir con el Plan de Desarrollo Municipal y posteriormente también nos servirá para elaborar nuestro programa anual de trabajo, considerando los usos y costumbres de los pueblos originarios.

5.1 Diagnóstico de la comunidad

Consiste en un análisis, así como su interpretación, que nos permite conocer la situación existente en la comunidad, en donde nos expone el estado en que se encuentran las necesidades y problemas servicios públicos, así como de infraestructura y el equipamiento urbano, así como la condición económica y sociales de la delegación.

Otro de los beneficios de este instrumento de investigación apoya en dar las respuestas a las preguntas que nos plantee el Gobierno Municipal como es el caso del Plan de Desarrollo Municipal.

También se entiende por diagnóstico, a la habilidad para conocer la situación de una comunidad, mediante un balance de sus fortalezas y debilidades. Las fortalezas se refieren a la observación o validación de sus datos del progreso alcanzado, analizados a través de diversos factores de carácter: social, económico, político y geográfico, principalmente. De la misma manera, se validan las debilidades, (necesidades y problemas actuales). Luego habrá que jerarquizar las necesidades por orden de importancia y seleccionar las más urgentes.

5.1.1 ¿De qué forma pueden contribuir durante su ejecución?

Fundamentalmente, pueden ayudar durante el proceso de aplicación de los recursos y actividades que se tienen que desarrollar.

¿Cuál será el procedimiento para ayudar tanto en la elaboración, como en la ejecución de los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal?

En forma más concreta, cada programa atenderá un problema específico desde su diseño hasta su aplicación.

5.1.2 ¿En qué consiste un diagnóstico?

a) Es un proceso de investigación que nos permite conocer el estado en que se encuentran los recursos, los servicios públicos, así como el equipamiento urbano de nuestra comunidad.
b) Nos permite compararlos con una situación pasada para poder plantear nuevos objetivos según las nuevas necesidades de la comunidad.
c) Se evalúa de qué manera se cumplieron esos propósitos (logros o metas alcanzadas) y cuáles no (nuevas necesidades)

Los siguientes temas y subtemas constituirán los formatos que tienen como único propósito el reunir información para conocer la situación que guarda nuestra comunidad y utilizarla en el momento que nos soliciten los datos, ya sea para el Gobierno Municipal o en cualquier otra dependencia. También nos servirán para diseñar el programa de trabajo de la delegación.

A continuación, se diseña la estructura de un diagnóstico, el cual tiene por objeto conocer de lo que se dispone y las carencias que hay en la comunidad, a través de este instrumento el delegado municipal deberá reunir la información suficiente para crear su propia base de datos, la cual le permitirá colaborar con la información que se le solicite para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. Se debe tener por entendido que no todos los conceptos son aplicables a todas las comunidades, pues algunas no cuentan con ciertos servicios, infraestructura o recursos, en tal caso no se puede obtener la información y sólo se debe manifestar que no existe. También le servirá para contestar cualquier otra consulta que se le haga en el futuro. Los formatos adecuados se tendrán a su disposición por separado en un cuaderno de ejercicios.

5.1.3 Características territoriales, demográficas y medio físico

5.1.3.1 Estructura territorial

Tipo de comunidad: residencial, urbana o rural. Sus coordenadas geográficas (latitud y longitud), altitud sobre el nivel del mar, superficie

total de la comunidad, colindancias (croquis de localización), zonas residenciales, fraccionamientos, colonias, barrios, etc. En lo sucesivo mucha de la información se consultará principalmente al Gobierno Municipal o en las instituciones correspondientes.

5.1.3.2 Medio físico

Nos permite identificar los siguientes recursos como existencias o carencias: clima, hidrología (manantiales, lagunas, ríos), precipitación pluvial (lluvias), geología (relieve y tipo de suelo), flora (plantas silvestres), fauna (animales silvestres), etc.

5.1.3.3 Tenencia de la tierra

El delegado, con la ayuda del Comisariado Ejidal, podrá obtener la superficie del ejido, de los bienes comunales y de la pequeña propiedad.

5.1.3.4 Dinámica Demográfica

Esta información se podrá conseguir, con los datos del último censo del INEGI, su Población total, Población femenina, Población masculina, Población de 18 años y más, Población femenina de 18 años y más, Población masculina de 18 años y más, Población nacida en otra entidad, Población femenina nacida en otra entidad, Población masculina nacida en otra entidad.

5.1.4 Educación y cultura

5.1.4.1 Situación educativa

Estos datos se podrán obtener en el último censo del INEGI: población de 6 a 11 años que no asiste a la escuela, femenina de 6 a 11 años que no asiste a la escuela, masculina de 6 a 11 años que no asiste a la escuela, de 15 años y más analfabeta, femenina de 15 años y más analfabeta, masculina de 15 años y más analfabeta.

5.1.4.2 Educación. Tipos de centros de educación

Las Autoridades Auxiliares por observación de las instituciones en su comunidad conseguirán esta información en: jardín de niños, Centro de Desarrollo Infantil, escuela primaria, telesecundaria, secundaria

general, preparatoria, Centro de Bachillerato Tecnológico, Instituto Tecnológico, Universidad Tecnológica, Universidad Estatal.

5.1.4.3 Cultura

El delegado conoce los tipos de instituciones que hay en su población como: biblioteca pública, casa de cultura, auditorio de la comunidad, etc.

5.1.5 Deporte

5.1.5.1 Las Autoridades Auxiliares podrán registrar los componentes de la cultura física y deportes de su comunidad como: asociaciones y clubes deportivos, deportistas destacados, áreas verdes urbanas, deportes que se practican, etc.

5.1.5.2 Instalaciones deportivas de la comunidad

Módulo Deportivo, Centro Deportivo, Salón Deportivo, etc.

5.1.5.3 Recreativo en la comunidad

Con datos investigados por el delegado. Plaza Cívica, Jardín Vecinal, Juegos Infantiles, Áreas de Feria y Exposiciones, Sala de Cine, etc.

5.1.6 Asistencia social

5.1.6.1 Aspectos de salud en la comunidad

Con información conseguida por las Autoridades Auxiliares como: Centro de salud rural (cuántas personas atiende), hospital General (IMSS), clínica, hospital, hospital regional, etc.

5.1.6.2 Tipos de asistencia social

Con datos obtenidos por el delegado, como: casa hogar para menores, guardería, centro de rehabilitación, centro de integración juvenil, etc.

5.1.6.3 Población afiliada de la comunidad

Con algún servicio de salud según el último censo de población del INEGI. Población sin afiliación a servicios de salud, afiliada a servicios

de salud, afiliada a servicios de salud en el IMSS, afiliada a servicios de salud en el ISSSTE, afiliada a servicios de salud en el ISSSTE estatal, afiliada a servicios de salud en el Instituto de Salud para el Bienestar, afiliada a servicios de salud en el IMSS Bienestar.

5.1.7 Situación de la vivienda

5.1.7.1 Características de la vivienda en la comunidad

Con información investigada por las Autoridades Auxiliares como: total de viviendas; total de viviendas habitadas; total de viviendas particulares; viviendas particulares habitadas; viviendas particulares habitadas con piso de material diferente de tierra; viviendas particulares habitadas con piso de tierra.

5.1.7.2 Vivienda particular de la comunidad por su disponibilidad de agua entubada, energía eléctrica y drenaje con datos del último censo del INEGI

- Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica,
- Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica,
- Viviendas particulares habitadas que, con agua entubada en el ámbito de la vivienda,
- Viviendas particulares habitadas con agua entubada y toman del servicio público de agua,
- Viviendas particulares habitadas que, sin agua entubada en el ámbito de la vivienda,
- Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje,
- Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje,
- Viviendas particulares que disponen de drenaje y sanitario con admisión de agua.

5.1.8 Niños, jóvenes y adultos mayores

5.1.8.1 Población en la comunidad con información del censo de población más reciente del INEGI

Población de 6 a 11 años; Población femenina de 6 a 11 años; Población masculina de 6 a 11 años; Población de 12 a 14 años; Población femenina de 12 a 14 años; Población masculina de 12 a 14 años; Población de 15

a 17 años; Población femenina de 15 a 17 años; Población masculina de 15 a 17 años; Población de 18 a 24 años; Población femenina de 18 a 24 años; Población masculina de 18 a 24 años

5.1.8.2 Adultos mayores en la comunidad

Con datos del censo de población más reciente del INEGI: población de 60 años y más; Población femenina de 60 años y más; Población masculina de 60 años y más; Población de 65 años y más.

5.1.9 Población indígena

Para conocer esta información de la comunidad ver el último censo de población del INEGI:

- Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena,
- Población femenina de 3 años y más que habla alguna lengua indígena,
- Población masculina de 3 años y más que habla alguna lengua indígena,
- Población en hogares censales indígenas.

5.1.10 Población con discapacidad en la comunidad

Para discapacidades en la comunidad, se consulta el último Censo de Población y Vivienda del INEGI.

Población con discapacidad; población con discapacidad para caminar; población con discapacidad para ver; población con discapacidad para hablar o comunicarse; población con discapacidad para oír; población con discapacidad para vestirse; población con discapacidad para recordar o concentrarse.

5.1.11 Estructura y ocupación de la superficie de la comunidad

Se realiza la clasificación del Territorio en la comunidad por Ocupación del Suelo, con datos investigados por el delegado y el Comisariado Ejidal: Agrícola de riego; agrícola de temporal; forestal; pecuario; urbano; uso comercial; uso industrial; uso habitacional; otro tipo de usos; total de superficie municipal.

5.1.12 Actividades económicas de la comunidad

5.1.12.1 Actividades económicas en la comunidad

Agruparlas con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) y clasificarlas en: Sector primario (agricultura, la ganadería, la pesca, la minería y la explotación forestal), Sector secundario (desde pequeños talleres hasta grandes fábricas, transforman las materias primas en productos), Sector terciario (servicios como: el comercio, transportes, las comunicaciones, los servicios financieros, bancos, cajas de ahorro, etc.)

5.1.12.2 Población económicamente activa de la comunidad de acuerdo con el último censo de población del INEGI

- Población de 12 años y más económicamente activa,
- Población femenina de 12 años y más económicamente activa,
- Población masculina de 12 años y más económicamente activa,

5.1.13 Empleo

Población ocupada de acuerdo con el último censo de población

Población de 12 años y más, ocupada; femenina de 12 años y más, ocupada; masculina de 12 años y más, ocupada; de 12 años y más, desocupada; femenina de 12 años y más, desocupada; masculina de 12 años y más, desocupada.

5.1.14 Servicios públicos

5.1.14.1 Agua potable

Aquí el delegado debe dibujar el mapa de cobertura del servicio de agua potable, el mapa debe de contener las principales redes y abastecimientos del servicio.

5.1.14.2 Drenaje, Alcantarillado

Las Autoridades Auxiliares obtendrán la información y elaborarán el mapa correspondiente.

5.1.14.3 Electrificación y Alumbrado Público

El delegado dibujará el mapa de distribución: la subestación de distribución, cuántos transformadores existen y su ubicación. De igual manera deberá informar cuál es su situación actual, describir las condiciones en que se encuentra la red de electrificación y alumbrado público, las necesidades de mantenimiento y además de las zonas que requieren de atención.

5.1.15 Panteones

5.1.15.1 Situación del panteón, con datos investigados por el delegado

Su ubicación, superficie del terreno, número actual de fosas, capacidad de terreno actual, servicios con que cuenta, problemática que presenta.

5.1.16 Manejo de residuos sólidos

Contaminación de los recursos aire, agua y suelo; Calidad del aire, ruidos, el agua, el suelo o los bienes y recursos en general.

5.1.16.1 Limpia

Se explica cómo se hace el barrido de calles, plazas, jardines y parques públicos.

5.1.16.2 Tipos de contaminación

Se conforma con datos investigados por el delegado. Fuentes móviles; fuentes fijas; industria de riesgo; tabiquerías; hornos alfareros; gasolinera; gaseras; incendios forestales, otros.

5.1.17 Abasto y comercio

5.1.17.1 Infraestructura comercial

Con datos investigados por el delegado: tipo de rastros (Tipo de sacrificio y promedio de producción; Ubicación; Superficie; con servicios de agua; drenaje y recolección de desechos, etc.)

5.1.17. 2 Mercado

Clasificar según sus características en mercado, tianguis, tiendas, establecer la ubicación, las condiciones físicas en las que opera; la población atendida; si cuenta con servicios de agua y drenaje; si cuenta con servicios de recolección de desechos.

5.1.17.3 Unidad de Abasto Mayorista

Edificios existentes para cada tipo de actividad, ubicación del edificio, la cobertura puede ser local, municipal o regional.

5.1.17.4 Central de abasto

Edificios existentes para cada tipo de actividad, ubicación del edificio, la cobertura puede ser local, municipal o regional.

5.1.18 Situación e infraestructura de las comunicaciones y el transporte

5.1.18.1 Estructura vial para las comunidades que cuentan con ellas

Capacidad de integración vial, con datos investigados por el delegado (principales vialidades; Local o regional; Tramo; brechas)

5.1.18.2 Vialidad primaria

(Vías principales que cruzan toda o gran parte de la comunidad y cantidad de flujo vehicular), se basa en la descripción de los Tipos de transporte: Foráneo, suburbano y local (autobuses, microbuses y taxis).

5.1.18. 3 Transporte privado

Son transportes exclusivos de uso particular, como son: pick-up, suburban, coches, camiones, motocicletas, bicicletas, etc.

5.1.18. 4 Transporte público

Integrado por todos los vehículos que brindan el servicio a pasajeros, los cuales pueden ser taxis, peseros, microbuses, autobuses, terminales, paraderos y zonas sin estos servicios, etc.

5.1.18. 5 Transporte de carga

Compuesto por todos los vehículos que transportan mercancías, equipos, materiales, etc. Los vehículos pueden ser; camionetas pick-up, camionetas de reparto (caja ligera) camiones de carga, etc.

5.1.19 Asentamientos humanos

5.1.19.1 Número de localidades y su población

Con datos investigados por el delegado (zonas residenciales, fraccionamientos, colonias, Barrios, etc.) y población por tamaño.

5.1.20 Imagen urbana y turismo

5.1.20.1 Concepto de Imagen urbana

Cuál es el aspecto de los elementos naturales y construcciones de la comunidad como son: colonias, edificios, calles, plazas, parques, anuncios, ríos, bosques, etc.

5.1.20.2 Centro histórico

Situación en que se encuentran los elementos culturales tradicionales.

5.1.20.3 Patrimonio histórico

Es la herencia de antepasados con características o valores históricos, estéticos con cualidades propias del lugar.

5.1.20.4 Barrios típicos

Con sus costumbres y tradiciones culturales, así como su gastronomía.

5.1.21 Conservación del medio ambiente

5.1.21.1 Protección al ambiente y áreas naturales

Las actividades de las Autoridades Auxiliares deben orientarse tratando de que se satisfagan las necesidades del presente en la comunidad sin comprometer la situación de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades.

Se debe generar conciencia en la ciudadanía acerca del cuidado y protección de la naturaleza. Como: mantener el agua limpia, el cuidado de parques y jardines, que la industria sea compatible con el medio ambiente, utilizar los recursos naturales de manera responsable, contribuir a combatir el cambio climático.

5.1.21.2 Infraestructura recreativa con datos investigados por el delegado

La plaza, el parque, campos deportivos, centro cultural, otros. Ubicación, Tipo de equipamiento recreativo (Plaza cívica, juegos infantiles, jardín vecinal, parque urbano, áreas de asambleas, etc.)

Determinar su superficie, sus condiciones físicas, los servicios con que cuenta, lo que ofrece, sus problemas y el mantenimiento que necesitan.

5.1.22 Recursos forestales

5.1.22.1 Recursos forestales

Recabar la información con la ayuda del Comisariado Ejidal: Cuál es el Nombre de la zona (s) forestal (s), su localización, sus condiciones, actividades de explotación que se llevan a cabo, su problemática.

5.1.23. Contaminación de los recursos aire, agua y suelo

Calidad del aire, el agua, ruidos, el suelo o los bienes y recursos en general.

5.1.23.1 Tipos de contaminación

Con datos investigados por el delegado. Localidad (Barrio, colonia, etc.); fuentes de contaminación (industria de riesgo; tabiquerías; hornos de alfarería; gasolinería; gaseras; incendios forestales, etc.) Riesgos para la vida, la salud; para la flora y la fauna

5.1.23.2 El recurso del agua en la comunidad

Localidad (Barrio, colonia, etc.) y contaminación por descargas de aguas.

5.1.23.3 Situación del recurso suelo en la comunidad

Como erosión y superficie erosionada.

5.1.24 Manejo de residuos sólidos

5.1.24.1 Manejo de residuos sólidos

Con datos investigados por el delegado. Como los tipos de residuos; cantidad; método de tratamiento.

5.1.25 Seguridad pública y procuración de justicia

5.1.25.1 Principales problemas por atender, en lo que a seguridad pública corresponde en la comunidad, como: delitos en casa habitación; delitos en la vía pública; denuncias de presuntos delitos; personas detenidas como infractores.

5.1.25.2 Policías asignados a la comunidad

5.1.25.3 Número de personas detenidas en la comunidad durante el periodo anterior.

5.1.26 Derechos humanos

Denuncias que recibe el defensor Municipal de Derechos Humanos presentados en la comunidad.

5.1.27 Protección civil

Qué procedimientos y acciones se prevén en caso de desastres naturales.

5.1.27.1 Centro de operaciones

Es la ubicación temporal donde los delegados se coordinan y dirigen las acciones, se recibe la información y se toman las decisiones para atender los siniestros.

5.1.27.2 Prevención de emergencias

Las Autoridades Auxiliares deben prevenir las causas y los tiempos de posibles desastres en su comunidad, para evitarlos.

5.1.27.3 Coordinación de emergencia

Los delegados en estos casos se coordinarán con las autoridades municipales, federales y los grupos de voluntarios para atender de manera eficiente el problema.

5.1.27.4 Plan de contingencias

Las Autoridades Auxiliares coadyuvarán con las autoridades responsables del plan de contingencia en todas las acciones, procedimientos indicados, así como con los recursos disponibles.

5.1.27.5 Fenómenos geológicos e incendios

Los delegados municipales deberán identificar los daños como resultado de los desastres naturales.

5.1.27.6 Fenómenos de origen meteorológico

Las Autoridades Auxiliares identificarán y atenderán los daños ocasionados por las sequías, inundaciones, heladas, granizadas y tempestades.

5.1.27.7 Fenómenos de origen químico

Los delegados municipales deben detectar e informar a las autoridades municipales cuando existan industrias u otro tipo de actividades que expidan sustancias químicas que contaminen agua, el aire o el suelo.

5.1.27.8 Eventos o espectáculos públicos

Las Autoridades Auxiliares deberán prevenir los casos en donde existan riesgos de accidentes por sobre cupo de espectadores.

5.1.27.9 Refugios

Los delegados municipales deben destinar salones para resguardar a los afectados por los desastres ocurridos.

Las comunidades deben proporcionar principalmente información, en la que se externen sus necesidades y sus compromisos al respecto. La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, establece que se atenderán principalmente las necesidades básicas (Ley de Planeación. 2023, Art. 6, p. 2)

En su inicio con el acopio de información ya sea a través de la consulta popular o la participación de los delegados en la presentación de las necesidades de su jurisdicción, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, realiza una jerarquización, es decir, acomodar u ordenar las necesidades de acuerdo a su urgencia de todas las demandas que les fueron planteadas en el municipio y seleccionan aquellas más urgentes tomando en cuenta también la capacidad económica del Gobierno Municipal y se integran a los programas correspondientes.

Aunque explícitamente no dice que debe durar los tres años del periodo que ejercerá el Gobierno Municipal, implícitamente se entiende que esa es su duración y debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los primeros tres meses y su evaluación deberá realizarse anualmente (LOM. 2024. Art.116, p. 46), al afirmar que debe evaluarse al año significa que el plan es para tres años, pero con una gran flexibilidad, esto es, que se puede modificar, ya que por lo general cada año se elaboran nuevos programas.

La Ley Orgánica Municipal describe 5 objetivos que debe alcanzar el plan, y son:

I. Atender las demandas prioritarias de la población;
II. Propiciar el desarrollo armónico del municipio;
III. Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del Gobierno Municipal;
IV. Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los planes de desarrollo federal y estatal;
V. Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del plan y los programas de desarrollo. (LOM. 2024. Art. 117, p. 47)

La planeación se debe basar en:

> ...la participación de la ciudadanía en la...ejecución y evaluación de las acciones y obras de la administración. No debe verse a los ciudadanos y sus organizaciones como simples receptores de los programas de gobierno sino como corresponsables del desarrollo de la comunidad. (Selene Rosa María y otros. 2009, p. 33)

La planeación es "...útil para reducir la incertidumbre respecto a un futuro probable..." (IAPEM. 1997. Cap. 2, p. 3) es decir, para reducir los riesgos y no caer en aventuras. Es un instrumento que nos permite organizar el trabajo de la administración municipal y evitar la dispersión

y el caos en la atención de demandas y necesidades cuando no se hace la valoración correspondiente.

Un plan nos permite organizar los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, con los que se cuenta de manera racional, es decir, que son recursos limitados y que deberán aprovecharse al máximo.

Se recomienda establecer un registro en su bitácora de todas las actividades realizadas y relacionadas con la participación en la proporción de los datos al Gobierno Municipal para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal que a su vez nos servirá para la elaboración del informe anual.

Capítulo VI
Auxiliar en la expedición de certificaciones

Los delegados, subdelegados, jefes de sector o sección y los jefes de manzana, son Autoridades Auxiliares, esto es que auxilian al Gobierno Municipal, pero aun así son autoridades, en virtud de que disponen de una serie de atribuciones que les otorga la Ley Orgánica Municipal en su artículo 57, además de aquellas que les delegue el Ayuntamiento.

Los delegados municipales son autoridades reconocidas cuyas atribuciones que "...les permite emitir actos unilaterales por los cuales puedan crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobierno." (Jurisprudencia, 2003)

Por lo tanto, como autoridades están facultadas para emitir actos administrativos, esto es, "...toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta." (Código Administrativo, 2024, Art. 1.7, p. 3)

En el ejercicio de sus atribuciones, las autoridades deben aplicar los siguientes principios:

> ...de legalidad, igualdad, imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, respeto, audiencia, publicidad, economía, información, transparencia, jerarquía, desconcentración, descentralización, desregulación, previsión, coordinación, cooperación, eficacia y eficiencia, y abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho contrarias a las finalidades de las materias reguladas en este ordenamiento. (Código Administrativo, 2024, Art. 1.6. p.3)

En la vida real, los vecinos que radican en la jurisdicción de la delegación, subdelegación, sección o manzana, requieren constantemente de la realización de algunas gestiones o trámites de carácter personal o

para sus negocios y por lo general recurren a estas autoridades, para solicitarles algunas constancias. Casi siempre, antes que al Secretario del Ayuntamiento u otra dependencia, revertiendo el orden.

Por lo que las autoridades "auxiliares municipales deben auxiliar al secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir las certificaciones." (LOM, 2024. Art. 57. Fracc. I inciso c, p. 29)

¿En qué términos debe presentar esa información? Tradicionalmente lo ha hecho por medio de una constancia. Este concepto proviene según la Real Academia Española de la palabra latina *constantia*, que significa: "firmeza y perseverancia del ánimo en las resoluciones y en los propósitos." Del verbo constar con tres acepciones:

> Acción y efecto de hacer constar algo de manera fehaciente; certeza, exactitud de algún hecho o dicho y escrito en que se ha hecho constar algún acto o hecho, a veces de manera fehaciente. Dejar, haber constancia. Para constancia. (Real Academia Española, 2024. Constancia)

De acuerdo con el derecho, estas autoridades, carecen de fe pública, los documentos que elaboran no tienen efectos jurídicos ante terceros, entendiéndose esto como una controversia o negociación que pudiera surgir posteriormente con otra u otras personas interesadas en el objeto del contrato, la cual puede no tener validez.

En el caso de contratos privados de compraventa, la validez de la participación de las Autoridades Auxiliares, se entiende sólo como el mejor testigo, debido al conocimiento que posee de la realidad, en torno al objeto del contrato. Lo conveniente en estos casos, es que se proceda a su ratificación de inmediato, ante notario público. Sin embargo, de hecho, existen dependencias que aceptan sus constancias, incluso las solicitan, como son: El Registro Civil; el Registro Público de la Propiedad, la Comisión Municipal del Servicio Militar Nacional, etc.

Pero puede darse el caso, que algunos Ayuntamientos hayan delegado esa función, para que elaboren todo tipo de constancias o bien que hagan algunas y otras remitirlas al Secretario del Ayuntamiento. Las Autoridades Auxiliares conviven cotidianamente con los ciudadanos de esa jurisdicción y por lo general conocen más que ninguna otra autoridad su problemática y el medio en que se desenvuelven los vecinos y les consta también el tipo de actividades y de qué manera las desempeñan. A continuación, se relacionan algunos formatos que pueden servir de guía para elaborar sus constancias:

6.1. Constancia de residencia o radicación.
6.2. Constancia domiciliaria.
6.3. Constancia de vecindad.
6.4. Constancia de identificación.
6.5. Constancia de buena conducta.
6.6. Constancia de nacimiento para el registro civil.
6.7. Opinión para trámite de licencia comercial, construcción y uso del suelo.
6.8. Carta de recomendación.
6.9. Constancia de posesión de terrenos.
6.10. Contrato privado de compraventa de ganado.
6.11. Contrato privado de compraventa de terrenos.
6.12. Contrato de arrendamiento.
6.13. Certificación de convocatorias ejidales.
6.14. Certificación del acta de asamblea ejidal.
6.15. Entrega de citatorios e invitaciones.
6.16. Constancia de que no es terreno ejidal.

No deben extenderse constancias de asuntos que se encuentran dentro de otra jurisdicción, primero, porque ahí hay otro delegado quien seguramente, al darse cuenta, va a protestar y se puede hasta generar un conflicto, y segundo, porque no conocen bien los antecedentes de los asuntos y por lo tanto, no le consta.

6.1 Constancia de residencia o radicación

Cuando se habla 0de las constancias de: residencia, domiciliarias y de vecindad, da la impresión de que se está hablando de lo mismo, sin embargo, éstas se expiden según la necesidad del área que las solicita, o del asunto de que se trate, su contenido es similar pero no son idénticas.

Este tipo de información debe dirigirse al Secretario del H. Ayuntamiento, para que éste a su vez, extienda conforme a la ley, la constancia definitiva. Puede darse el caso de que se haya otorgado esa función al delegado municipal.

Se debe tener especial cuidado en el caso de personas provenientes de otros municipios, de otros estados, incluso de algunos casos de extranjeros, cuando tienen pocos meses de residir en la comunidad, se les debe poner como requisitos: la credencial para votar con fotografía del IFE y el CURP como mínimo. Así mismo, debe comprender el lugar y fecha de nacimiento y los datos del último domicilio. Para ello, se debe

pedir al interesado su acta de nacimiento como requisito para poder obtener correctamente los datos que se requieren en la constancia.

Los solicitantes de este tipo de constancias pueden ser personas que nacieron en la comunidad o bien provienen de otro municipio del Estado de México o de otro Estado de la República, pero actualmente, radican en la comunidad desde hace determinado tiempo y a juicio de las Autoridades Auxiliares procede la expedición del documento.

Por requerimiento de dependencias del mismo Gobierno Municipal o bien para instancias o instituciones del gobierno estatal, federal u otras interesadas de la iniciativa privada.

Por ejemplo, la Junta del Servicio Militar Nacional del Gobierno Municipal, solicita las constancias de residencia para integrar los expedientes de los jóvenes en edad de cumplir con esta obligación.

Asunto: Constancia residencia-1

FOTO

AL C. _____
SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO.

El que suscribe c. _____ delegado municipal del poblado de _____ _____ municipio de _____ _____ Estado de México. Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso "C" de la Ley Orgánica Municipal y de la jurisprudencia JI/05/2003/EXT de fecha 24 de noviembre del 2003 expedida por el Tribunal Electoral del Estado de México.
Hace constar:
Que él (la) c. _____ con domicilio _____ en este poblado.

Es originario de esta comunidad, con fecha de nacimiento: día _____ mes_____ Año _____
Ha vivido en forma pacífica y siempre ha colaborado con las faenas, cooperaciones y eventos cívicos, de manera responsable.

Por lo que no existe ningún inconveniente en extender la presente constancia de residencia para todos los efectos y fines legales a que haya lugar, a los _____ días del mes de _____ del año _____.

A T E N T A M E N T E

_____
EL DELEGADO MUNICIPAL

Fuente: Elaboración propia.

Asunto: Constancia residencia-2

FOTO

AL C. _____
SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO.

El que suscribe el C. _____ ___ delegado municipal del poblado de _____ _____ municipio de _____ _____ Estado de México. Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso "C" de la Ley Orgánica Municipal y de la jurisprudencia JI/05/2003/EXT de fecha 24 de noviembre del 2003 expedida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

Hace constar:
Que él (la) c. _____ _____ con domicilio _____ _____ radica en este poblado desde hace _____.
Es originario del municipio de _____ del Estado de _____, con fecha de nacimiento: día _____ mes_____ Año _____
Ha vivido en forma pacífica durante _____y siempre ha colaborado con las faenas, cooperaciones y eventos cívicos, de manera responsable.
Por lo que no existe ningún inconveniente en extender la presente constancia de residencia para todos los efectos y fines legales a que haya lugar, a los _____ días del mes de _____ del año _____.

A T E N T A M E N T E

_____
EL DELEGADO MUNICIPAL

Fuente: Elaboración propia.

6.2 Constancia domiciliaria

Hay instituciones que en algunas ocasiones piden ciertos requisitos a los ciudadanos, como la constancia domiciliaria con el propósito de darles empleo, algún crédito, para inscribir a un hijo en algún tipo de escuela, etc.
A continuación, se presenta una guía para su elaboración:

Asunto: Constancia domiciliaria.

FOTO

AL C. _____
SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO.

El que suscribe el C. _____ ____ delegado municipal del poblado de _____ _____ municipio de _____ _____ Estado de México. Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso "C" de la Ley Orgánica Municipal y de la jurisprudencia JI/05/2003/EXT de fecha 24 de noviembre del 2003 expedida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

Hace constar:
Que el domicilio actual del (la) C. _____ _____ es _____ _____ en este poblado.

Por lo que no existe ningún inconveniente en extender la presente constancia domiciliaria para todos los efectos y fines legales a que haya lugar, a los _____ días del mes de _____ del año _____.

A T E N T A M E N T E

_____
EL DELEGADO MUNICIPAL

Fuente: Elaboración propia.

6.3 Constancia de vecindad

Nos sirve para dar a conocer la antigüedad de una persona avecindada, que llegó a la comunidad desde hace más de seis meses con el propósito de permanecer en ella, porque así lo avisó a las Autoridades Auxiliares conforme lo estipula el Bando Municipal.

Así mismo, debe comprender el lugar y fecha de nacimiento y los datos del último domicilio; también en este caso, se debe tener especial cuidado cuando se trate de personas provenientes de otros municipios, de otros estados, incluso de algunos casos de extranjeros, cuando tienen pocos meses de residir en la comunidad, se les debe poner como requisitos: la credencial para votar con fotografía del IFE, el CURP como mínimo.

Así mismo, debe comprender el lugar y fecha de nacimiento y los datos del último domicilio. Para ello, se debe pedir al interesado su acta de nacimiento como requisito para poder obtener correctamente los datos que se requieren en la constancia.

ASUNTO: Constancia de Vecindad.

AL C._____

SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO.

El que suscribe el C. _____ delegado municipal de _____ _____ del municipio de _____ _____ Estado de México. Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso "C" de la Ley Orgánica Municipal y de la jurisprudencia JI/05/2003/EXT de fecha 24 de noviembre del 2003 expedida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

Hace constar:
Que él (la) c. _____ con domicilio actual en _____ _____ y con el propósito de permanecer en este poblado, con una vecindad en el mismo desde _____ _____ es originario de _____ _____ del municipio de _____Estado de _____quien ha vivido en una forma pacífica y ha venido colaborando en forma regular con la comunidad, por lo que no existe inconveniente en extender la presente constancia de vecindad, para todos los efectos y fines legales que haya lugar, a los _____ días del mes de _____ del año _____.

A T E N T A M E N T E.

_____
EL DELEGADO MUNICIPAL

Fuente: Elaboración propia.

6.4 Constancia de identificación

Suele suceder que algunos vecinos no tienen ninguna credencial de identificación o la perdieron y se las requieren para realizar algún trámite, por lo que, con frecuencia recurren a la autoridad municipal para solicitar una constancia de identificación.

CONSTANCIA DE IDENTIFICACIÓN.

FOTO

El suscrito primer delegado del poblado de: _____ _____municipio de: _____ _____ del Estado de México. Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso "C" de la Ley Orgánica Municipal.

HACE CONSTAR.

Que él (la) C. _____ cuya fotografía aparece al margen de este documento con una edad de _____, sexo _____, estado civil _____, es originario (a) del poblado de _____ _____ Municipio del estado de _____ ____. Nació el día _____ del mes de _____ del año de _____, y actualmente vive en este poblado y es conocido ampliamente como persona responsable, por lo que no existe ningún inconveniente en extender la presente constancia los _____ días del mes de _____ del año _____.

EL INTERESADO EL C. DELEGADO

Fuente: Elaboración propia.

6.5 Constancia de buena conducta

En ocasiones algunos ciudadanos necesitan este tipo de documento para presentarlo a alguna institución como es el ministerio público, a algún juzgado, para tratar de resolver algún problema jurídico.

ASUNTO: Constancia de Buena Conducta.

A QUIEN CORRESPONDA:

El C. _____delegado municipal de la comunidad de _____ _____ Municipio de _____ Distrito Judicial de _____ _____ Estado de México. Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso "C" de la Ley Orgánica Municipal y de la jurisprudencia JI/05/2003/EXT de fecha 24 de noviembre del 2003 expedida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

HACE CONSTAR.

Que el C. _____ perteneciente a esta comunidad. Con ocupación en _____ _____, es una persona que siempre ha observado buena conducta, respetuoso de la normatividad vigente y ha mantenido buenas relaciones con sus vecinos, por lo que no tengo ningún inconveniente en recomendarlo como una persona honorable y responsable de sus actos.

A solicitud del interesado y para los fines legales que mejor le convengan, se expide la presente en _____ _____ a los _____ días del mes de _____ del año_____.

A T E N T A M E N T E

EL DELEGADO MUNICIPAL.

Fuente: Elaboración propia.

6.6 Constancia de nacimiento para el registro civil

Existen algunos municipios muy extensos y algunas comunidades les queda muy lejos el registro civil y tardan a veces en registrar a los niños. Por lo que se les pide una constancia de nacimiento para tomar sus datos y cerciorarse de que la persona vive ahí y que no es de otro municipio, estado o de la CDMX. En tal caso habrá que consultar primero al Gobierno Municipal.

Con esto se evita el registro de indocumentados de otros países, o el tráfico de niños que pueden ser de otra parte de la República u de otro país.

En el caso de defunciones, para sepultar tienen que llevar un permiso del oficial del registro civil, de lo contrario, el encargado del panteón o el delegado no deben permitirlo.

Cuando se trate de traslado de restos, sólo el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), a solicitud del oficial del registro civil puede extender el permiso para que traslade a otro municipio, estado u otro país.

Se recomienda que este documento se envíe directamente al Registro Civil, ya que es quien lo requiere y para evitar demasiada burocratización.

ASUNTO: Constancia de nacimiento.

C._____

ENC. DEL REGISTRO CIVIL.

El que suscribe el C. _____ ___ delegado Municipal de _____ Municipio de _____, Distrito Judicial de _____ del Estado de México. Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso "C" de la Ley Orgánica Municipal y de la jurisprudencia JI/05/2003/EXT de fecha 24 de noviembre del 2003 expedida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

HACE CONSTAR:

Que el niño (a) _____
Nació en _____
el día _____

Siendo sus padres los señores:
_____
_____vecinos de esta delegación.

A petición del interesado se extiende la presente constancia, para que sea utilizada en los trámites ante el Registro Civil, a los _____ días del mes de _____ del año _____.

A T E N T A M E N T E.

EL DELEGADO MUNICIPAL

Fuente: Elaboración propia.

6.7 Opinión para el trámite de licencias: comerciales, de construcción y de cambios del uso del suelo

Cuando algún vecino solicita ante la dependencia relacionada con licencias y permisos del Gobierno Municipal alguna licencia para establecer algún negocio permitido por el Bando Municipal en los sectores: comercial, industrial, servicios, agropecuario, pesca o minería.

De un municipio a otro puede variar el nombre del área correspondiente. El delegado municipal sólo debe emitir su opinión con algunas constancias autorizadas. (LOM. 2024, 24. Art. 57, Fracc. I, inciso g, p. 29)

(Véase los formatos en el capítulo IX, puntos: 8.1.; 8.2.; 8.3.)

6.8 Carta recomendación

Este documento es similar a una constancia, con frecuencia, jóvenes y jefes de familia, hombres o mujeres se encuentran desempleados, y entre los requisitos que se les pide para darles trabajo, está el de la carta de recomendación. Los delegados extienden las cartas de recomendación a todos los ciudadanos que conocen bien en la comunidad, proporcionando otro servicio más con autorización del Gobierno Municipal.

ASUNTO: Carta de recomendación.

A QUIEN CORRESPONDA:

El C. _____ _____ delegado municipal del poblado de _____ _____ municipio de _____ _____, Estado de México. Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso "C" de la Ley Orgánica Municipal y de la jurisprudencia JI/05/2003/EXT de fecha 24 de noviembre del 2003 expedida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

Por medio de la presente me permito recomendar ampliamente al C. _____, como persona trabajadora, responsable y emprendedora.

Es habitante de este poblado, donde siempre ha colaborado, sin conflictos con los vecinos, por lo que, no tengo ningún inconveniente en extender este documento a petición del interesado, a los _____ días del mes de _____ del año _____.

A T E N T A M E N T E.

_____

EL DELEGADO MUNICIPAL

Fuente: Elaboración propia.

6.9 Constancia de posesión de terrenos

Para efectos de tramitar la inmatriculación administrativa de terrenos que nunca han gestionado una escritura ante el Registro Público de la Propiedad, o para el traslado de dominio. Asegurando que el inmueble no afecta ningún bien de uso público o de propiedad federal, estatal o municipal y que no forma parte del dominio del poder público.

En ocasiones algunos delegados emiten constancias sobre compraventa de algún bien inmueble, pero se debe tener mucho cuidado en el caso de las subdivisiones las cuales no se deben confundir con notificaciones o fraccionamientos.

En la "Gaceta del Gobierno" del Estado de México relacionado con el presente problema se publicó que:

> ... Se impondrán de cuatro a diez años de prisión y de trescientos a mil días de multa, al que trafique o comercialice ilegalmente con terrenos, los fraccione o divida en lotes, cualquiera que sea su régimen de propiedad, transfiera o prometa transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho, careciendo del previo permiso de la autoridad administrativa correspondiente, o cuando teniéndolo no cumpla con los requisitos prometidos. (Decreto No. 24 Gaceta de Gobierno Núm.119. 1997)

6.10 Contrato privado de compraventa de ganado

Se trata de un contrato con cierta complejidad no de una constancia, por lo que el delegado, deberá consultarlo con el Gobierno Municipal para proceder con lo que se le indique o sólo firmar como testigo.

La institución que aprueba este tipo de documento es la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) De acuerdo con el reglamento de la Ley de las Organizaciones Ganaderas.

6.11 Contrato privado de compraventa de terrenos

No existe un fundamento jurídico que otorgue facultad directa a las Autoridades Auxiliares para expedir este tipo de documentos, se trata de un contrato no de una constancia, por lo que el delegado, deberá consultarlo con el Gobierno Municipal para proceder con lo que se le indique, sin embargo, de acuerdo al Código que establece los elementos de un contrato, pudiera participar al igual que el caso para compraventa de ganado, como el mejor testigo de la operación.

6.12 Certificación de convocatorias ejidales

La Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria le dan más validez a la documentación ejidal cuando ésta va certificada por la autoridad municipal, de ahí que los comisariados ejidales con frecuencia recurren a los delegados para que les certifiquen las convocatorias para la celebración de asambleas. Se debe observar que se fundamenten en la Ley Agraria vigente, que se convoque por lo menos con 8 días de anticipación y no más de 15 días (Ley Agraria,

2024, Art. 25, p. 5), el día en que se elabora no se cuenta ni el día en que se celebra.

Para tratar asuntos como los que se relacionan a continuación las convocatorias deberán ser expedidas por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para celebrar la asamblea. Puede ser primera o segunda convocatoria, esta última en caso de que en la primera no haya habido la asistencia suficiente para celebrarse y se levantó el acta de no verificativo correspondiente.

VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;
VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;
IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;
X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación;
XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;
XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;
XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;
XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; (Ley Agraria. 2024. Art. 23 de la Fracc. VII a la XIV; Art. 25, pp.5 y 6)

A continuación, se muestra un ejemplo de cómo puede ser la convocatoria.

PRIMERA CONVOCATORIA.

De conformidad con lo señalado en los artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y demás relativos y aplicables de la ley agraria vigente, por medio de la presente se convoca por primera vez a todos los ejidatarios legalmente reconocidos y en pleno goce de sus derechos agrarios del poblado denominado: _____, del municipio de _____ Estado de México, a la asamblea general que tendrá verificativo el próximo día _____ del mes de _____ del 2007____ a las _____ horas, en el lugar de costumbre para la realización de las asambleas, y se sujetará al siguiente:

Orden del día:
Lista de asistencia.
Asuntos generales.
Clausura de la asamblea.

Se les recomienda a todos los ejidatarios con derechos a integrar la asamblea que por tratarse de la primera convocatoria ésta se realizará con la asistencia de la mitad más uno, por lo menos, del total de ejidatarios que integran al ejido, de conformidad con lo que señala el artículo 26 de la Ley Agraria.

Ejido de _____, municipio de _____
Estado de México a _____ días del mes de _____ del _____.

ATENTAMENTE

EL COMISARIADO EJIDAL.

PRESIDENTE. SECRETARIO. TESORERO.

_____ _____ _____

EL CONSEJO DE VIGILANCIA

PRESIDENTE. SECRETARIO. TESORERO.

_____ _____ _____

La autoridad municipal del lugar, hace constar que varios ejemplares de la presente fueron fijados en los lugares más visibles y públicos según la fecha de las mismas.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

6.13 Certificación del acta de asamblea ejidal

Como consecuencia de las convocatorias certificadas, también piden los órganos de representación ejidal que se les certifique el acta de la asamblea.

En este caso los delegados deben estar presentes en la asamblea para verificar que representantes del ejido, u otras instituciones estuvieron presentes, los puntos que se trataron en el orden del día conforme a la convocatoria, los acuerdos a que se llegó que aparezcan en el acta, las firmas de ésta que correspondan a las personas que asistieron. (Véase la siguiente guía de acta de asamblea)

6.14 Citatorios e invitaciones

Un citatorio lo podemos entender como un mandato por escrito para que se presente la persona a quién va dirigido, en el lugar indicado, en la fecha y horas señaladas y es girado por la autoridad competente, con fundamento en la Ley y con el propósito de desahogar una diligencia.

Con frecuencia reciben varios tipos de citatorios para que sean entregados: los emitidos por la oficialía mediadora-conciliadora y calificadora, los del ministerio público del Estado y puede darse también el hecho de que el ministerio público federal les envíe en ocasiones. En estos casos, cuando vean que significa un riesgo, porque a la persona a quien va dirigido es peligrosa, se recomienda pedir apoyo al Gobierno Municipal.

La invitación es una solicitud para que la persona o personas a quien va dirigida asistan voluntariamente, al lugar señalado, en la fecha y hora. También puede ser para asistir a un evento cívico, cultural, deportivo o a algún festival.

6.15 Constancia de que no es terreno ejidal

La presente constancia deberá ser expedida por los integrantes del Comisariado Ejidal ya que, en el Registro público de la propiedad, con la intervención del delegado o subdelegado se solicita esta constancia expedida por el Comisariado Ejidal en donde haga constar que el terreno por inmatricular no forma parte del ejido, en aquellos casos en que colinde con el mismo o se encuentre próximo a él.

Este documento es complementario de la constancia de posesión para terrenos que nunca han tramitado una escritura pública.

En el caso de las comunidades indígenas, en cumplimiento al artículo 2 de la Constitución Federal se deberá respetar conforme a los usos y costumbres del pueblo.

"Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley." (Constitución Federal, 2024, Art. 2, inciso A, Fracc. VI, p. 3)

Se sugiere solicitar cursos y asesoría por parte de las autoridades competentes en todo lo que se refiere a la elaboración de los contratos según el Código Civil del Estado de México, así como: La interpretación de los contratos, sobre el concepto de la promesa; la materia de la compraventa, de las modalidades del contrato de compraventa y la permuta.

También se recomienda establecer un registro de todas las constancias emitidas (por tipo de constancia, cantidad y total) ver capítulo X Informe anual, D. Constancias elaboradas, ya que nos servirá para la elaboración del informe anual.

Ejemplo de cómo pudiera ser el escrito:

C. _____

ENC. DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD.

El suscrito C. _____ integrantes del Comisariado Ejidal, del Ejido _____ _____, municipio de _____ _____, distrito de _____ _____México. Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso "C" de la Ley Orgánica Municipal, y de la jurisprudencia JI/05/2003/EXT de fecha 24 de noviembre del 2003 expedida por el Tribunal Electoral del Estado de México.
Hacemos constar que el inmueble propiedad del Sr. (a) _____ _____ **no forma parte de los bienes que componen este ejido**, no obstante que tal inmueble se encuentra próximo al mismo.

Para los efectos legales que haya lugar, se expide la presente constancia a los _____ días del mes de _____ de _____ en la localidad de _____ _____ municipio de _____ Distrito de _____, México.

COMISARIADO EJIDAL.

PRESIDENTE. SECRETARIO. TESORERO.

_____

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo VII
Elaboración de su programa de trabajo

Los delegados de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal también tienen la obligación de "elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento." (LOM. 2024. Art. 57. Fracc. I, inciso e, p. 24) Además deben considerar todas sus atribuciones.

Un programa, se entiende como instrumento del plan de Desarrollo Municipal ya que debe estar en armonía con los objetivos de él, para ello debe vincular las actividades, la secuencia de operaciones, los recursos para lograr las metas, con los tiempos requeridos para realizar cada una de sus partes.

El Programa comunitario se concibe como:

> ...el conjunto de actividades enfocadas a promover el crecimiento y desarrollo de sectores sociales de carácter comunitario, para responder a sus necesidades y mejorar sus niveles de vida e ingreso, donde intervienen y participan los sectores público, social y privado a través de dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal, y de organizaciones sociales y privadas; (Reglamento de Planeación. 2017. Art. 2, Fracc. XXV y XXVI, p. 5)

Los programas pueden ser de obras, servicios públicos, cívicos o culturales, para algún festival, deportivo o religioso, así como productivos a corto, mediano y largo plazo. En cuanto a la duración del programa de la delegación municipal debe ser a corto plazo, es decir de un año.

En el caso de los pueblos indígenas en el diseño de su programa de trabajo se deberá tomar en cuenta los usos y costumbres de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal.

7.1 Tipos de comunidades

No todas las comunidades poseen una misma realidad, porque su problemática es distinta, aunque no se contempla en la LOM, se propone su utilización ya que es una realidad en el Estado de México. En base a lo anterior, se distinguen los siguientes tipos de comunidades:

a) Metropolitanas, las ubicadas en las áreas conurbadas a la Ciudad de México.
b) Urbanas, las que se encuentran dentro de los municipios urbanos, en su economía predominan las actividades industriales y de servicios. El origen de sus miembros puede ser de otros municipios y entidades.
c) Semiurbanas, tienen características de las urbanas, pero con espacios rurales, su economía se fundamenta en la industria, los servicios y actividades agropecuarias.
d) Rurales, las que se encuentran apartadas de las ciudades y en su economía predominan las actividades agropecuarias.

7.2 Diagnóstico y selección del problema central

Concepto de Diagnóstico. A estas alturas ya se debe disponer del Diagnóstico de su comunidad, el cual utilizó para proporcionar la información al Gobierno Municipal (capítulo V) y se aprovecha como base para la elaboración su programa de trabajo.

En asamblea general se deben analizar las necesidades o problemas más urgentes y decidirse por el más prioritario. Es fundamental para el programa, el que se inicie con la identificación, selección y la jerarquización de las necesidades y los problemas más graves. Esto significa, que muchas necesidades podrían quedar pendientes, debido a que casi nunca hay recursos para atender todos los problemas.

Cada problema puede suceder que esté relacionado con otras organizaciones como: las empresas, la iglesia, sindicatos, asociaciones civiles, otros grupos de presión, etc.

De preferencia, primero, se debe estudiar el diagnóstico del municipio e identificar la posición y las situaciones de la comunidad.

Como lo plantea la Dra. Arles a las necesidades como problemas de los cuales se hace un análisis de todas sus causas y consecuencias, contestando preguntas como: "¿A qué se debe? ¿Cómo fue que se originó la necesidad?" en la descripción se debe verificar en registros existentes "...o simplemente por casos evidentes de la realidad en la comunidad. En cuanto a las "...consecuencias: estimar o predecir el

impacto en lo político, social, económico, etc." (Caruso Larrainci, S/F)

Para lograr la selección de las necesidades, se necesita primero su clasificación, en base a las siguientes características:

Ubicarlas en el tiempo, es decir, se considera el periodo de Gobierno Municipal de 3 años. Además, se debe tomar en cuenta el significado del resultado esperado para el delegado municipal y para los actores (las empresas, la iglesia, sindicatos, otros grupos de presión, asociaciones civiles, etc.) De lo anterior se pueden derivar "amenazas" (problemas) y oportunidades.

Si son intermedios, se puede optar por 'encaminarlos'. Sin embargo, se recomienda no dejarse pendientes, debido a que un buen gobierno al final de su administración debe presentar obras concluidas.

A continuación el delegado municipal debe ubicar en la primera columna aquellas necesidades que la asamblea planteó como prioritarias, en concordancia con lo que dice el artículo 6 del reglamento de la ley de Planeación del Estado de México y Municipios, en la segunda columna debe describir aquellos problemas que impiden su realización y en la tercer columna debe describir las posibles soluciones.

NECESIDADES	DETECCIÓN DE PROBLEMAS	SOLUCIONES POSIBLES
1. Estructura territorial (zonas residenciales, urbanas, rurales)		
2. Clasificación del territorio por ocupación del suelo.		
3. Dinámica demográfica (densidad de población)		
4. Medio físico (ríos, flora, fauna, medio ambiente.)		
5. Desarrollo urbano, infraestructura y equipamiento.		
6. Educación.		
7. Cultura		
8. Deportes y recreación.		
9. Asistencia social.		
10. Salud.		
11. Actividades económicas (primarias, secundarias y terciarias)		

12. Empleo.		
13. Servicios públicos		
14. Abasto y comercio		
15. Situación e infraestructura de las comunicaciones y el transporte.		
16. Asentamientos humanos.		
17. Imagen Urbana y Turismo.		
18. Parques, jardines, su equipamiento y embellecimiento.		
19. Vivienda.		
20. Recursos forestales.		
21. Contaminación de los recursos aire, agua y suelo.		
22. Seguridad pública y tránsito.		
23. Procuración de justicia.		
24. Protección civil.		

Fuente: (Caruso Larrainci, S/F)

7.3 Pasos para diseñar el programa de trabajo

7.3.1 Diagnóstico

Es un requerimiento fundamental, es la base que nos permite iniciar de manera adecuada el desarrollo del programa de trabajo. En nuestro caso se recurrirá a la asamblea general de la comunidad, para fortalecer el diagnóstico y para determinar en acuerdo la necesidad prioritaria que constituirá el objeto del Programa de Trabajo anual del delegado municipal, en base a la información del diagnóstico realizado con anterioridad (véase el capítulo V), se podría formar un cuadro con las siguientes columnas: concepto; patrimonio (fortaleza) o carencias (debilidades); detección de problemas y solución de problemas.

7.3.2 Análisis de todos los problemas

La selección de la necesidad prioritaria de acuerdo con la asamblea y la determinación de las personas que serán beneficiadas. Hacer un cuadro en el que se desglosen los siguientes indicadores: categorías del diagnóstico y sus necesidades, detección de problemas y sus soluciones.

7.3.3 Necesidad identificada y la problemática existente

Necesidad identificada en la asamblea general de la comunidad y sus soluciones posibles. Debe conciliar con los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

7.3.4 Zona beneficiada y número de habitantes

Especifique y trate de cuantificar la población que será beneficiada: toda la comunidad, zona residencial, fraccionamiento (s), colonia (s), barrio (s), manzana (s), calle (s), ranchería (s) y el número de habitantes en cada caso.

7.4 Fijación de objetivos, estrategias y líneas de acción

7.4.1 Objetivo general

Se ubicará cual es el objetivo del Plan de Desarrollo Municipal que se relaciona más con los objetivos del programa de trabajo de la delegación y se establecerá por escrito. Nos permite describir el beneficio general que esperan las autoridades y la población contemplada en el programa a su conclusión.

A continuación, presentamos un ejemplo de un programa para combatir la inseguridad, en el cual su objetivo general podría ser:

> Al concluir el programa de trabajo la población recibirá los beneficios de seguridad y podrá realizar sus actividades cotidianas de manera libre y en sus horarios acostumbrados, se espera mejorar el nivel de seguridad en un 80%.

7.4.2 Objetivos específicos

Nos permiten describir cada uno de los beneficios que esperan lograr las autoridades y la población considerada en cada una de las

modalidades del problema general, en el programa a su conclusión. (Cómo se redactan los objetivos)

Ejemplo (en lo sucesivo todos los ejemplos de este capítulo corresponden al supuesto programa para combatir la inseguridad):

a) Reducir los asaltos en la calle en un 50%.
b) Disminuir el número de robos a casa habitación en un 60%.
c) Reducir el número de extorsiones en un 70%.
d) Disminuir el número de secuestros en un 80%.

7.4.2.1 Propósitos

Se orientarán hacia el beneficio social o bien público por sobre las aspiraciones o beneficios personales, conduciéndose con honestidad y transparencia durante todo el proceso del programa. Éste debe prometer máxima calidad y dar buena atención a la ciudadanía con amabilidad.

7.4.3 Estrategias

Realizar las operaciones, las acciones correctas y de manera oportuna aprovechando las coyunturas en el momento adecuado para lograr el programa de trabajo en la comunidad.

Describirlas en la metodología, a través del proceso de ejecución de las operaciones o acciones en cada uno de los pasos específicos, manifestados en la aplicación de instrumentos concretos, tales como: entrevistas, estructurar una comisión de ciudadanos, validar la propuesta en asamblea, concertar el apoyo del Gobierno Municipal, asesoría, capacitación, etc.

Ejemplo:

a) Entrevista con los ciudadanos, en relación con el problema de inseguridad.
b) Estructurar una comisión con ciudadanos para diseñar bien la alternativa.
c) Validar el proyecto en asamblea de la comunidad.
d) Solicitar el apoyo del Gobierno Municipal, por conducto del Secretario.
e) Integrar la Comisión de Seguridad Pública.
f) Capacitar a la Comisión de Seguridad Pública.
g) Asesoría permanente a la Comisión de Seguridad Pública.

7.4.4 Líneas de acción

Es la agrupación de las estrategias anteriores "...para cumplir con los objetivos. El resultado final de una línea de acción deriva en formular o establecer una meta;" (Reglamento Ley de Planeación. 2017. Art. 2, Fracc. XXI, p. 4)

Ejemplo:

a) Integrar la Comisión de Seguridad Pública.
b) Capacitar a la Comisión de Seguridad Pública.
c) Asesoría permanente a la Comisión de Seguridad Pública.

7.5 Establecimiento de metas

Son los resultados específicos y realistas que se pretenden alcanzar; cada meta representa un producto o resultado que se espera.

Ejemplo:

a) Venta de la idea, en la Asamblea.
b) Comisión de ciudadanos establecida.

7.5.1 Metas intermedias, distribuidas en un año

A "...través de unidades de medida perfectamente cuantificables;" (Reglamento Ley de Planeación. 2017. Art. 22. Fracc. III, p.16)

Ejemplo:

Se obtendrán 10 entrevistas el 15 de enero (meta 1); se integrará una comisión de ciudadanos el 30 de enero (meta 2); se realizarán dos asambleas del 15 al 27 de febrero (meta 3); se logrará el apoyo financiero de parte del Gobierno Municipal para el 28 de febrero (meta 4); se realizará un curso de capacitación para la comisión el 10 de marzo, etc.

7.5.2 Metas finales

Son los últimos resultados de las etapas finales del programa y previos al cumplimiento de los objetivos.

7.6 Disposición de los recursos para el programa

El programa debe disponer con el financiamiento requerido, según "...la capacidad financiera de que se disponga..." (Reglamento Ley de Planeación. 2017. Art. 22, Fracc. IV, p.16) El origen de estos recursos deben estar disponibles según el porcentaje prometido por las fuentes, ya sea de cooperaciones provenientes de los vecinos o por el

apoyo del Gobierno Municipal, estatal, federal o de algún crédito y se pueden clasificar en: recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros, recursos técnicos.

7.6.1 Recursos humanos.

Son las personas que cooperan con su mano de obra (faenas) o de manera intelectual para ejecutar determinados trabajos encaminados a cumplir las metas y objetivos del programa. Las personas pueden ser expertos contratados para realizar trabajos especializados,

Ejemplo:

Albañil, herrero, carpintero, plomero, abogado, médico, etc.

7.6.2 Recursos materiales.

Son consumibles y su costo que nos permiten hacer actividades u operaciones específicas pues también contribuyen a lograr los objetivos y metas del programa.

Ejemplo:

Papelería, lápices, plumas, plumones, folders, cemento, tabiques, mortero, arena, grava, clavos, madera, pintura, etc.

7.6.3 Recursos financieros.

Es el dinero con el que se cuenta, el cual puede provenir de las siguientes fuentes: cooperaciones de los habitantes de la comunidad, además del apoyo del Gobierno Municipal, estatal, federal o de algún crédito.

Ejemplo:

Cooperación de 32 vecinos, de a 500.00 pesos cada uno, con un total de 16000 .00 pesos.

7.6.4 Recursos técnicos.

Son los instrumentos y su costo que nos ayudan a realizar una actividad o evaluarla.

Ejemplo:

Tres celulares, teléfono fijo, radio transmisor, computadora, vehículo, pala, zapapico, martillo, carretilla, pinzas, desarmadores, etc.

7.6.5 Cómo presentar el programa

Según Agustín Reyes Ponce, para su elaboración, se deben cumplir varias reglas, entre ellas están:

La primera, para lograr su aprobación, es necesario:

a) "Presentar los programas con 'todos sus detalles'...
b) Presentarlos como una inversión, esto es: tratar de fijar su costo, y los beneficios que habrán de producir...
c) Fijar un tiempo mínimo para que se produzcan resultados...

La segunda regla. Debe hacerse siempre con el convencimiento...a quienes habrán de aplicarlos...convencer de su bondad, beneficios, etc...

La tercera regla. Debe estudiarse el 'momento' más oportuno para iniciar la operación de un programa nuevo. Muchas veces un programa fracasa, porque no se eligió el momento adecuado para lanzarlo..." (Reyes Ponce, A. 1974, p. 175)

7.7 Ejecución del Programa

Para nuestro caso y en base a lo acordado con nuestra única fuente de financiamiento el Gobierno Municipal, se procederá según las siguientes reglas:

> ...organización adecuada; buena dirección y coordinación; comunicación y flujo de información en todos sentidos; buena administración de personal y división racional del trabajo; eficacia, eficiencia y congruencia en la toma de decisiones; control efectivo; delimitación de los niveles de autoridad y responsabilidad y unidad de criterio en la acción, dirección y mando; ... (Reglamento Ley de Planeación. 2017. Art. 22 Fracc. V, p. 16)

Se puede estructurar un cronograma con las actividades del programa y los responsables que las ejecutan.

7.8 Mecanismos de seguimiento, control y evaluación

De acuerdo con el Gobierno Municipal se determinarán los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, tomando en consideración las siguientes operaciones: "...supervisión y monitoreo periódico del avance y cumplimiento de los objetivos, acciones y metas establecidas; así como la comparación de los resultados y logros obtenidos contra

los esperados y la evaluación de sus impactos...” (Reglamento Ley de Planeación. 2017. Art. 22, Fracc. VI, p. 16) Se diseñará un cuadro en el que se contemplen los siguientes aspectos: Indicador o índice, la situación antes del programa y la situación al final del programa.

7.9 Prospectiva

Es el conjunto “...de metodologías orientadas a la previsión del futuro, imaginando escenarios posibles, con el fin último de planificar las acciones necesarias que generan un mayor grado de certidumbre para la toma de decisiones.” (Reglamento Ley de Planeación. 2017. Art.22. Fracc. VII, p. 16)

Es la probable situación futura de la comunidad, en el caso de que, se continuara viviendo en las mismas circunstancias de la actualidad, por ejemplo: en el caso de que se mantuviera el mismo ritmo de crecimiento, con las mismas tendencias actuales y sin que se resolvieran los problemas existentes. (Caruso Larrainci, S/F)

De no realizarse las acciones de planeación relacionadas con el crecimiento de las áreas urbanas, medio ambiente, aspectos sociales, económico, la comunidad tendría un desarrollo anárquico y desequilibrado.

Capítulo VIII
Vigilar el estado de los desagües

Con fecha 3 de septiembre de 2010 se emitió el decreto No. 143 en su artículo segundo, con el que se adiciona el artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal. Esta nueva atribución para el delegado municipal queda de la siguiente manera:

> "f) vigilar el estado de los canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y demás desagües e informar al Ayuntamiento para la realización de acciones correctivas." (LOM. 2024. Art. 57. Fracc. I, inciso f, p. 24)

¿Qué es un desagüe? Se le conoce como un canal de concreto u otro material, una zanja, algún tipo de tubería, alcantarillas, los ríos, barrancas, por donde circula agua, aunque no especifica si es potable o no, contaminada u otro tipo de líquido por lo que se entiende, en lo general, como todo tipo de aguas o cualquier otro líquido. Pero no se refiere al agua estancada, como presas y lagunas. En este caso aunque no esté considerado se debe dar a conocer el estado en que se encuentran o si se les está dando algún uso que justifique su existencia.

El presente tema se relaciona con conceptos como: recursos naturales, medio ambiente, ecología, ecosistema, hábitat, contaminación. Como la contaminación afecta la salud, deteriora el ambiente provocando degradación del agua, el suelo, los bosques, la fauna, en el aire, en los alimentos y la vida humana. Por lo que, se debe reportar al Gobierno Municipal si está causando algún tipo de enfermedad o malestar en la población de la comunidad.

Parece que cada día la ciudadanía está adquiriendo más conciencia de la necesidad de conservar más el medio ambiente con la influencia positiva de las escuelas, incluso los niños nos recuerdan de la importancia de este aspecto, por lo que las Autoridades Auxiliares

deben hacer conciencia en la población para que participe en la mejora de las condiciones de su entorno ecológico y si fuere necesario diseñar un programa de trabajo.

Por lo general los bandos municipales regulan actividades como incineraciones, quema de basura y residuos, uso de explosivos, la producción de ruidos, escapes de motores, aparatos de sonido, vibraciones, la descarga de aguas residuales que contengan contaminantes, los servicios de lavado y engrasado de vehículos en donde se desecha agua con detergente, aceites y grasas, los tiraderos de basura, la utilización de productos químicos en la agricultura y ganadería que contaminen, la tala forestal, los desechos de materiales radioactivos, la energía térmica, la caza de especies silvestres, etc.

8.1 El Código para la Biodiversidad del Estado de México

Con el objeto de informar a las Autoridades Auxiliares sobre los aspectos relacionados con la vigilancia de los desagües de su comunidad, a continuación se transcriben algunos conceptos de la ecología y medio ambiente, como es el caso del agua corriente, contemplados en este Código en su libro segundo que trata del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el fomento al desarrollo sostenible, con el propósito de que sirvan para orientar sus acciones relacionadas con este tema.

En su artículo 2.1. señala que las acciones del Estado y los municipios relacionados con la conservación y la rehabilitación de los ecosistemas, así como del equilibrio ecológico, el medio ambiente. También regula el uso y el "aprovechamiento sostenible de los elementos naturales..." (Código para la Biodiversidad, 2024. Art. 2.2. fracciones III y IV, p. 4) y hace hincapié en que es una responsabilidad de los habitantes, así como de los grupos sociales y además promueve la cultura ambiental.

Este código también establece "criterios ambientales" de los cuales las Autoridades Auxiliares deben mantenerse informadas para el buen manejo de los recursos de la naturaleza orientados a prevenir y evitar su contaminación como: el caso del suelo, agua, aire, etc. establecidos en su Municipio, lo cual se debe prevenir y controlar (Código la Biodiversidad. 2024, Art. 2.3. Fracc. III, IV y VII, p. 7)

Les establece condiciones, en el caso de que se les haya asignado concesiones de agua federal para el servicio público y en cuanto a la descarga de aguas residuales al alcantarillado de las redes del poblado.

Tratándose de la población local, entendemos que se refiere a las comunidades que cuentan con servicios como: depósitos de basura, alcantarillado, panteones, limpia, mercados, tránsito y transporte

local, etc. Aquí también el artículo 2.2. regula la preservación y la rehabilitación del medio ambiente relacionado con todos los servicios.

La regulación de actividades que interactúen con el medio ambiente se considera de orden público y de interés social, como en el caso del aspecto forestal el cual también tiene relación con agua, suelo y el aire, la explotación de los bosques y la correspondiente reforestación, principalmente para prevenir la erosión del suelo y la simbiosis con el agua y el aire. Se deben atender los problemas de la explotación forestal clandestina los cuales han estado dañando la estructura de los bosques de manera anárquica, mientras que por una parte se reforesta, por otra los delincuentes la destruyen.

Las acciones tendientes al mejoramiento, a la preservación y conservación de los recursos del suelo y del mantenimiento de las fuentes hídricas, con el objeto de evitar la erosión y la desertificación propiciando el control de torrentes y sedimentación de ríos o azolve previniendo el daño a presas y vasos.

Además, regula la explotación acuícola de una manera sustentable en cuanto a los cuidados en sus actividades con respecto al ecosistema y el medio ambiente. (Código la Biodiversidad. 2024. Art. 2.3. Fracc.: XII, XVI y XIX, p. 8)

Se recomienda establecer un registro en su bitácora de todas las actividades ejecutadas y relacionadas con la protección del ambiente, el cual también servirá para la elaboración del informe anual o en su caso diseñar un programa de trabajo.

Ejemplo:

Realizar recorridos por los diferentes desagües según el caso de cada comunidad y hacer las observaciones correspondientes, como: poco contaminado, muy contaminado o alguna propuesta como de una jornada de limpieza por medio de faenas. Así como la contaminación del agua para el uso doméstico.

Pueden ser algunas actividades industriales como el caso de las tabiquerías junto a la población. O pudieran ser las curtidurías de pieles que contaminan el agua de riego.

Capítulo IX
Licencias: opinión para nuevos establecimientos comerciales, de construcción y de cambios de uso del suelo

El 14 de mayo del 2014 se publicó el Decreto No. 228, en el que se reforma el artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal, el cual le da una nueva atribución al delegado municipal, que consiste en:

> "Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades." (LOM. 2024. Art. 57, Fracc. I, inciso g, p. 24)

En el presente capítulo se analizan los temas que tratan sobre la conceptualización de los tipos de actividades (industriales, comerciales, servicios, espectáculos y otros), aunque no establece los términos en que deben elaborarse, se agregan algunas características, sus requisitos y sus riesgos, principalmente. Los cuales deben contener la información suficiente para que el delegado municipal pueda emitir su opinión.

Además, se ve la autorización de las licencias de construcción y los cambios de uso del suelo en función de su demanda de: servicios públicos, la seguridad pública, la protección civil y salud pública. Con respecto a la capacidad del Gobierno Municipal para poderlos otorgar; a la luz de la normatividad municipal y estatal, la primera tendrá que armonizar con la segunda.

En los tipos de licencias anteriores se ven los elementos básicos y suficientes que permitan emitir la opinión motivada no vinculante del delegado municipal para las posibles autorizaciones por parte del Gobierno Municipal. Por qué tal facultad se limita a expresar una opinión en la que se exponga el motivo o la razón que justifique y sustente el asunto, de tal manera que no lo comprometa o implique ni con el interesado ni jurídicamente con tal asunto. Tampoco obliga al Gobierno Municipal a autorizar ni en un sentido ni en el otro.

Para ello se revisaron los reglamentos de las actividades comerciales, industriales y de servicios de los siguientes municipios: 1. Cuautitlán México, 2. Cuautitlán Izcalli, 3. Ecatepec, 4. Naucalpan, 5. Nezahualcóyotl, 6. Tlalnepantla y 7. Toluca.

Con el propósito de conocer y delimitar los conceptos fundamentales del tema que nos ocupa a continuación veremos los siguientes términos: ¿Qué es una licencia? Tipos de giros: industriales, de comercios, de servicios y otros. ¿Qué es un permiso? Y los tipos de permisos.

9.1 Conceptualización de giro, sus tipos y unidad económica

Es la actividad comercial, industrial, de servicios o espectáculos y diversiones lícitos. Existen actividad (es) complementaria (s) que se desarrollan dentro de un establecimiento, se entiende por complementaria la actividad o actividades adicionales compatibles con el giro principal. Como es el caso de los reglamentos de las actividades comerciales de los municipios de Naucalpan, Ecatepec y Toluca en el 2016.

¿Qué es una licencia?

El Gobierno Municipal de Toluca considera que es la autorización expresa en un documento expedido por la autoridad municipal competente (o acto administrativo) a través del cual se permite la apertura, el funcionamiento y desarrollo en base a la normatividad vigente de algún establecimiento comercial, industrial de servicios y centros de diversiones, en un lugar específico y por el tiempo que lo ampare. Este concepto es similar en los reglamentos de los cinco municipios seleccionados, con respecto a las actividades comerciales, industriales y de servicios.

Se pueden dar casos de diversiones cuyas instalaciones son fijas y permanentes que requieren una licencia como, por ejemplo: zoológicos ("bioparque Estrella" en Jilotepec), balnearios ("Parque Acuático" de Ixtapan de la sal, "Villa Luvianos"), juegos mecánicos, entre otros. En los municipios que se analizan no contemplan los tipos de licencias, pero si los tipos de giros, las primeras son autorizaciones y los últimos, son actividades.

¿Qué diferencia hay entre giro y licencia?

Los giros son actividades que especifican su naturaleza: comercial, industrial o servicio; las licencias son autorizaciones para ejercer

una actividad comercial, industrial o de servicios, formuladas en un documento por la autoridad competente.

Tipos de giros

Cada Gobierno Municipal guarda cierta similitud en cuanto a los criterios para clasificar los giros como: de bajo impacto, de alto impacto, giro principal (Naucalpan y Nezahualcóyotl), giro complementario (Nezahualcóyotl), giro restringido (Naucalpan y Ecatepec).

Giros de bajo impacto

Son las actividades comerciales, industriales, de servicios o espectáculos y diversiones que no producen un impacto regional o significativo sobre la infraestructura y equipamiento urbano y los servicios públicos previstos para una región o para un centro de población en relación con su entorno regional. Como se concibe en los glosarios de los reglamentos de las actividades comerciales de los municipios de Naucalpan y Ecatepec en el 2015.

Giros de alto impacto

Se les llaman así por sus efectos muy significativos en una región determinada e incluso puede generar ciertos conflictos sociales. Su impacto se da sobre la infraestructura y equipamiento urbano y los servicios públicos (Código Administrativo. 2024. Libro 5º, Título 3º, Cap. I. Secc. 3ª. Artículos 5.26, Fracc. 10 y Art. 5.35, pp. 92 y 95) Así como lo contemplan los reglamentos de las actividades comerciales, industriales y de servicios de los municipios de: Ecatepec, Naucalpan, y Nezahualcóyotl.

En otros municipios se basan en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Ese impacto se presenta también en la seguridad pública, protección civil o en la salud pública (giros con venta de bebidas alcohólicas) hay municipios que especifican el área (en el caso de Naucalpan los casos que rebasen los 250 metros cuadrados de superficie). En este rubro también se pueden encontrar giros de espectáculos y diversiones.

En este tipo de giros se debe ser muy precavido y prever muchos riesgos, ya que por lo general demandan una serie de servicios relacionados con: los servicios públicos, la seguridad pública, protección civil, salud pública, entre otros y no sabemos si se dispone de la capacidad para proporcionarlos. Si la obligación del Gobierno Municipal

es la de garantizar la seguridad pública, la salud y la protección civil, es lógico que por otro lado no va a permitir actividades comerciales, industriales, de servicios, así como a nuevas construcciones y cambios del uso del suelo que amenacen con la seguridad y salud pública. Al respecto nos remitimos a la Ley de Seguridad del Estado de México; a la Ley de Protección Civil del Estado de México y a la Ley de Salud del Estado de México, para delimitar sus respectivos campos de acción en la protección de la sociedad.

El Gobierno Municipal debe revisar, primero, si existen los servicios o hay que crearlos (en cada uno de los tres tipos de licencias), pues es quien tiene a su cargo los siguientes servicios públicos:

Al respecto la Ley Orgánica Municipal contempla los siguientes servicios públicos:

> ...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; embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social; asistencia social en el ámbito de su competencia... (LOM. 2024. Art. 125. Fracc. de I a la XI, p. 49)

El propósito de Ley de Seguridad del Estado de México que:

> ... tiene como fines salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, y comprende la prevención especial y general de los delitos, ...
> ...tiene por objeto proteger a las personas; asegurar el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social corresponsable y armónica; propiciar la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; ...(Ley de Seguridad. 2024. Art. 2, p. 1)

Cada Gobierno Municipal a sus actividades: comercial, industrial o de servicios les da un tratamiento administrativo según su realidad económica como en el caso de Nezahualcóyotl:

> I. ACTIVIDAD PREPONDERANTE: Principal actividad del establecimiento;

II. ACTIVIDAD COMPLEMENTARIA: A aquella que, se relaciona con la actividad preponderante y que representa la menor actividad, teniendo como finalidad prestar un servicio integral;
III. ACTIVIDAD ECONÓMICA: Al conjunto de acciones y recursos que emplean las unidades económicas para producir bienes o proporcionar servicios;
IV. ACTIVIDAD REGULADA: A la actividad o actividades económicas que se desarrollan en un establecimiento y que por sus características requieren de autorizaciones previas a la licencia de funcionamiento, éstas se encuentran relacionadas en el Catálogo de giros de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios de Bajo Riesgo del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl;
V. ACTIVIDAD DESREGULADA: A la actividad o actividades económicas que se desarrollan en un establecimiento y que dadas sus características no requieren de autorizaciones previas a la licencia de funcionamiento; sin embargo, éstas no están exentas del cumplimiento de las disposiciones normativas en materia fiscal, administrativa, urbana, salud, medio ambiente y protección civil relativas a la propia actividad. Las actividades desreguladas se encuentran enlistadas en el Catálogo de giros de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios de Bajo Riesgo del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl; (Reglamento de Actividades, Neza. 2021. Art. 2, Fracc. de I a la V, p. 2)

Giro Principal

Es la actividad o actividades fundamentales que se realizan en un establecimiento, debidamente autorizada (s) en la licencia de funcionamiento. Como lo exponen los reglamentos de las actividades comerciales, industriales y de servicios de los municipios de: Naucalpan y Nezahualcóyotl.

Para el caso de Nezahualcóyotl, las unidades económicas las clasifica en tres tipos con base en el consumo de bebidas alcohólicas:

A) Unidad Económica de Alto Impacto:
La que tiene como actividad principal la venta de bebidas alcohólicas para su consumo inmediato y todas aquellas que requieran de Dictamen de Giro en los términos previstos por las disposiciones jurídicas correspondientes.

B) Unidad Económica de Mediano Impacto:
A las que se les autoriza la venta de bebidas alcohólicas para su consumo inmediato, siendo otra su actividad principal.

C) Unidad Económica de Bajo Impacto:
A las que se les autoriza la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado y no sean para el consumo inmediato y las demás que no se encuentren comprendidas en Mediano y Alto impacto. (Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2024. Art. 100, Fracc. XXXIII, p. 49)

Las actividades de los particulares el Bando Municipal las clasifica en tres, de acuerdo a su actividad: comercial, industrial y de servicios, ya sean personas físicas o jurídico colectivo. (Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2024. Art. 108 p. 54)

9.2 Opinión sobre licencias de nuevos establecimientos comerciales en la delegación municipal

A continuación se presenta una guía que será de utilidad para elaborar su opinión y, con base en la investigación del delegado, habrá de recabar hasta qué grado producen residuos contaminantes que afecten el agua, el aire, la tierra o el sonido con ruidos que influya en la vida cotidiana de los vecinos y sus demás derechos.

Así mismo verificar el tipo de servicios públicos con los que dispone o carece, tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, banquetas, calles pavimentadas y teléfono fijo, así como detectar la opinión de los vecinos si ésta es favorable o desfavorable y por qué.

ASUNTO: Opinión para el trámite de licencia de un nuevo establecimiento comercial

AL C._____ Enc. De Licencias y Permisos.

Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso g) de la Ley Orgánica Municipal suscrito CC. Delegado municipal del poblado de _____, Municipio de _____ Estado de México, se emite la siguiente:

OPINIÓN

Que esta Delegación Municipal a mi cargo opina sobre la solicitud que presenta él (la) C. _____ _____ quien pretende establecer un nuevo negocio comercial sobre_____ en esta población, con domicilio en _____, _____Después de haber realizado la investigación correspondiente sobre la actividad comercial que se pretende, actualmente dispone de los siguientes servicios públicos: _____
_____
Pero carece de los siguientes servicios públicos: _____
_____

Su situación en cuanto a la generación de residuos contaminantes es la siguiente:
_____

Otros riesgos: _____
_____
_____

La opinión de los vecinos es: _____
_____

A solicitud del Gobierno Municipal se le extiende la presente constancia para los usos y fines que le convengan. A los días _____ del mes de _____del año _____.

A T E N T A M E N T E.

EL PRIMER DELEGADO

Fuente: Elaboración propia.

9.3 Opinión para licencias de construcción en la delegación municipal

Más que una fuente de ingresos para el Gobierno Municipal es la administración y control del desarrollo urbano, es decir bien organizado de tal manera que permita la máxima eficiencia y eficacia en su operación, la cual se debe reflejar en el bienestar de la sociedad, así como la protección del entorno, manifestado en el medio ecológico. Por eso debe contemplar la disponibilidad de los servicios públicos, de la salud y seguridad pública.

Como las construcciones requieren de cierto profesionalismo para garantizar su seguridad y eficiencia, necesitan de información precisa, la cual se puede encontrar como son en su Anteproyecto Arquitectónico, Proyecto Ejecutivo, Croquis, Plano Arquitectónico, Plano Estructural de Instalaciones.

Para el caso de tierras ejidales y comunales donde se pretenda realizar cualquier actividad de urbanización.

> ...tales como apertura, ampliación o prolongación de calles, cualquier forma de división o fusión del suelo, o cualquier acto de construcción de inmuebles, incluso en los solares de los ejidatarios o comuneros, se sujetará a las disposiciones establecidas en el Código Administrativo, este Reglamento, los Planes de Desarrollo Urbano y demás disposiciones legales aplicables, independientemente de las medidas previstas en la Ley Agraria... (Ayuntamiento de Naucalpan, 2009. Art. 28, p. 11)

En todos los proyectos de construcción se deben tomar en cuenta las restricciones de la normatividad municipal, la del Estado y la Federal Como es el caso de "...Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Nacional del Agua, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y otras dependencias u organismos de carácter federal, estatal o municipal..." (Ayuntamiento de Naucalpan, 2009. Art. 29, p. 12)

Existe una gran diversidad de aspectos que el delegado municipal debe comprender antes de emitir su opinión en la materia, por ejemplo, también hay áreas no urbanizables que deben.

A continuación se presenta una guía que le podrá servir para elaborar su opinión y en base a la investigación del delegado habrá de recabar hasta qué grado producen residuos contaminantes que afecten el agua, el aire, la tierra o el sonido con ruidos que influya en la vida cotidiana de los vecinos y sus demás derechos.

Así mismo verificar el tipo de servicios públicos con los que dispone o carece, tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, banquetas, calles pavimentadas y teléfono fijo. Así mismo detectar la opinión de los vecinos si ésta es favorable o desfavorable y por qué.

Se sugiere llevar un registro de todas las opiniones emitidas por: fecha, tipo de opinión y resultado.

ASUNTO: Opinión para el trámite de licencia de construcción

AL C._____ Enc. De Licencias y Permisos.

Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso g) de la Ley Orgánica Municipal suscrito CC. Delegado municipal del poblado de _____, Municipio de _____ Estado de México, se emite la siguiente:

OPINIÓN

Que esta Delegación Municipal a mi cargo opina sobre la solicitud que presenta él (la) C. _____ quien pretende iniciar una construcción en una superficie de: _____ que destinará a: _____ en esta población, con domicilio en _____ _____ Después de haber realizado la investigación correspondiente sobre la actividad comercial que se pretende, actualmente dispone de los siguientes servicios públicos:_____

_____

Pero carece de los siguientes servicios públicos: _____

_____

Su situación en cuanto a la generación de residuos contaminantes es la siguiente:

_____

_____

Otros riesgos: _____

_____

La opinión de los vecinos es: _____

_____

A solicitud del Gobierno Municipal se le extiende la presente constancia para los usos y fines que le convengan. A los días _____ del mes de _____ del año _____.

A T E N T A M E N T E.

EL PRIMER DELEGADO

Fuente: elaboración propia.

9.4 Opinión sobre los cambios de uso del suelo en la delegación municipal

Concepto

Se entiende por cambio de uso del suelo de un predio o inmueble a la transición de un tipo de explotación a otro diferente pero compatible, en dicho proceso se presenta también un cambio de densidad o intensidad de su aprovechamiento, tratándose en construcciones habrá una modificación en la altura de edificación autorizada,

Por ejemplo: En un terreno con una superficie de 5000 metros cuadrados (media hectárea), cuyo uso del suelo se ha destinado a la engorda de ganado bovino, ubicado en un corralón al final de la zona urbana, frente a la calle denominada "Porfirio Díaz" y considerada dentro del Plan de Desarrollo Urbano del Municipio. Su dueño ha decidido construir cuatro locales para actividades comerciales y dejar el uso anterior.

El delegado no debe prometer la obtención de algún permiso o licencia bajo ningún tipo de condiciones y de plazos.

A continuación, se presenta una guía que le podrá servir para elaborar su opinión y en base a la investigación del delegado habrá de recabar hasta qué grado producen residuos contaminantes que afecten el agua, el aire, la tierra o el sonido con ruidos que influya en la vida cotidiana de los vecinos y sus demás derechos.

Así mismo verificar el tipo de servicios públicos con los que dispone o carece, tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, banquetas, calles pavimentadas y teléfono fijo. Así mismo detectar la opinión de los vecinos si ésta es favorable o desfavorable y por qué.

Se recomienda establecer un registro en su bitácora para anotar todas las actividades realizadas en relación con esta atribución.

ASUNTO: Opinión para el trámite sobre el cambio de uso del suelo

AL C._____ Enc. De Licencias y Permisos.

Con fundamento en el artículo 57, fracción I, inciso g) de la Ley Orgánica Municipal suscrito CC. Delegado municipal del poblado de _____, Municipio de _____ Estado de México, se emite la siguiente:

OPINIÓN

Que esta Delegación Municipal a mi cargo opina sobre la solicitud que presenta él (la) C. _____ quien pretende cambiar el uso del suelo actual que consiste en: _____ _____ por el nuevo que se destinará a: _____ _____ en esta población, con domicilio en _____ Después de haber realizado la investigación correspondiente sobre el uso del suelo que se pretende, actualmente dispone de los siguientes servicios públicos: _____ _____

Pero carece de los siguientes servicios públicos: _____ _____

Su situación en cuanto a la generación de residuos contaminantes es la siguiente:

_____

_____

Otros riesgos públicos: _____

_____

La opinión de los vecinos es: _____

_____

A solicitud del Gobierno Municipal se le extiende la presente constancia para los usos y fines que le convengan. A los días _____ del mes de _____ del año _____

A T E N T A M E N T E.

EL PRIMER DELEGADO

Fuente: elaboración propia.

Capítulo X
Informe anual

Se entiende que es la información que consta de dos partes: primero, la administración de los recursos y segundo, el estado que guardan todos los asuntos que se debe dar en asamblea general de la comunidad y ante un representante del Gobierno Municipal a quien se le entregará una copia del informe. (LOM, 2024. Art. 57, Fracc. I, inciso d, p. 29) A continuación, proponemos el siguiente diseño y para una mejor exposición presentaremos, primero, el estado de los asuntos y después lo que corresponde a la administración de los recursos de la delegación.

Para el primer caso: "La administración de los recursos" tenemos, que la administración busca el lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos en el caso de la comunidad.

Esto significa que no debe haber desperdicio o derroche de recursos, en tal caso ya no sería una buena administración. Los recursos los podemos clasificar por naturaleza en cuatro tipos:

Por su naturaleza	Los recursos por su origen:
Humanos. Financieros Materiales y Técnicos	De la región (de la comunidad) Municipales. Estatales y Federales.

10.1 El estado de los asuntos

Entre los asuntos que atienden con frecuencia los delegados provienen de las tres fuentes siguientes: las básicas o tipificadas en la Ley Orgánica Municipal, las que les asigne el Ayuntamiento y las que surjan de la Asamblea General de la comunidad, en cualquiera de ellas, si lo cree conveniente el Gobierno Municipal, podrán realizarse con la participación

de las organizaciones civiles. De este documento es importante en la elaboración de cursos de capacitación de las Autoridades Auxiliares a través de un cuaderno de ejercicios para el taller.

10.2 El uso de la Bitácora en cada una de sus funciones

Esta es una herramienta de mucha utilidad para las Autoridades Auxiliares, es su memoria infalible durante todo el año que le sirve para muchas tareas, como para: contestar cualquier pregunta o aclaración ante la Asamblea General de la comunidad, o ante cualquier autoridad municipal, estatal o federal; para contribuir en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, así como elaborar correctamente su Informe Anual de su gestión. Su contenido consiste en todos los asuntos de las funciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, en el Bando Municipal y en los acuerdos de la Asamblea General.

NÚM	FECHA 2025	ATRIBUCIÓN, DESCRIPCIÓN DE SUS ACTIVIDADES O ACCIONES
1	3 mayo	Conflicto por daños en propiedad ajena ½ ha. Ovejas del Sr. Domitilo Díaz se comieron el maíz de Josafat Ayala.
3	7 al 9 de mayo	Tres recorridos por los desagües, para observar el mal estado de los canales.
1	5 junio	Tráfico de personas, de la Ley de Migración. Llegó un tráiler con migrantes de Sudamérica.
1	8 junio	Robo a casa habitación, en la familia Sánchez del barrio San Juan.
1	15 junio	La conciliación Familiar, debido a conflicto de intereses en la familia Ramírez.
3	6 de julio	Elaboración de tres constancias domiciliarias.
2	9 y 11 de julio	Elaboración de dos cartas de buena conducta, para quienes perdieron su credencial de elector.

10.3 Actividades o programa para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad.

10.3.1 Medios Alternos de Solución de Conflictos.

Con los registros de la bitácora desde el inicio del año, se recomienda hacer un resumen por fecha, por categoría de todas las actividades y acciones ejecutadas, la cantidad de cada categoría y la atención que se les dio; por ejemplo, cuántas de: conciliación vecinal; conciliación

comunitaria; conciliación familiar; conciliación escolar; conciliación social o política; conflictos en núcleos agrarios; otras.

10.3.2 Atención de delitos del fuero común

Con los datos de la bitácora, desde el inicio del año, se debe hacer un resumen por fecha, de cada categoría de todas las actividades y acciones realizadas, la cantidad de cada categoría y la atención que se les dio; por ejemplo, cuántas de robo a transeúntes, robo de vehículo, robo a casa habitación, robo a negocio, lesiones, daño en propiedad ajena, allanamiento de morada, robo de ganado, otros.

10.3.3 Atención de delitos del fuero federal

Con los registros de la bitácora, desde el inicio del periodo, se recomienda hacer un resumen por fecha, por categoría de todas las actividades y acciones ejecutadas, así como la cantidad de cada categoría y la atención que se les dio, por ejemplo, cuántas de: Contra la salud (drogas); corrupción de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho; cohecho (corrupción a base de dinero) "mordida"; falsificación y alteración de moneda; tráfico de menores o de personas que no tienen; capacidad para comprender el significado del hecho; comercialización habitual de objetos robados; contra el ambiente; acopio y tráfico de armas, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; tráfico de personas, de la ley de Migración; trata de personas; introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del ejército, Armada o Fuerza Aérea; delitos en materia de secuestro.

10.3.4 Acuerdos de la Asamblea General de la Comunidad

Con los datos de la bitácora, desde el inicio del año, se debe hacer un resumen por fecha, de todos los acuerdos de la Asamblea General y de actividades y acciones realizadas, la atención que se les dio.

10.4 Actividades o programa para vigilar el cumplimiento del bando municipal

Con la información de los registros de la bitácora, desde el inicio del año, se recomienda hacer un resumen por fecha, por categoría de todas las actividades y acciones ejecutadas, así como la cantidad de cada categoría y la atención que se les dio, por ejemplo, cuántas de: lectura

del Bando Municipal; lectura de la Ley Orgánica Municipal; lectura del artículo 2 de la Constitución Federal; lectura del artículo 14 y 17 de la Constitución Local; lectura de la Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México, recorridos para observar de manera discreta la situación de los establecimientos comerciales.

10.5 Datos aportados al colaborar con el Plan de Desarrollo Municipal

Con los datos de la bitácora, desde el inicio del periodo, se hará un resumen por fecha, de cada categoría de todas las actividades y acciones realizadas, la cantidad de cada categoría y la atención que se les dio, por ejemplo, se les dio respuesta a las preguntas de información planteadas por el Gobierno Municipal; se apoyó al Gobierno Municipal en la ejecución del plan de desarrollo municipal en los rubros relacionados con nuestra comunidad.

10.6 Auxiliar en la expedición de certificaciones, por tipo y cantidad de documentos

Con la información de los registros en la bitácora, desde el inicio del año, se recomienda hacer un resumen por fecha, por categoría de todas las actividades y acciones ejecutadas, así como la cantidad de cada categoría y la atención que se les dio, por ejemplo, cuántas constancias domiciliarias; constancias de identificación; constancias de nacimiento para el registro civil; cartas de recomendación; constancias de posesión de terrenos; opiniones sobre licencias de nuevos establecimientos comerciales; opiniones para licencias de construcción en la delegación; opiniones sobre cambios de uso del suelo en la delegación.

10.7 Avances en porcentajes de su programa de trabajo

Con los datos de la bitácora, desde el inicio del periodo, hacer un resumen por fecha, de cada categoría de todas las actividades y acciones realizadas, la cantidad de cada categoría y la atención que se les dio, por ejemplo, se elaboró y ejecutó el programa de combate a la inseguridad.

10.8 Actividades o programa para vigilar el estado de los desagües en la comunidad

Con la información de los registros en la bitácora desde el inicio del año se recomienda hacer un resumen por fecha, por categoría de todas las

actividades y acciones ejecutadas, así como la cantidad de cada categoría y la atención que se les dio, por ejemplo, cuántos: recorridos por el desagüe del Puente; recorrido por el desagüe de la Cruz; recorridos por el desagüe de la Hortaliza; reuniones con los vecinos del Puente; jornadas de limpieza en el Puente, con los vecinos; la contaminación del desagüe del Puente; la contaminación del desagüe de la Hortaliza; la contaminación del aire por la tabiquería que opera junto a la zona urbana; la contaminación del suelo de cultivo por los desechos de las curtidurías de pieles;

10.9 Opiniones para la expedición de licencias

Para nuevos establecimientos comerciales, de construcción y de cambios de uso del suelo, por tipo y cantidad de documentos. Con los datos de la bitácora, desde el inicio del año, hacer un resumen por fecha, de cada categoría de todas las actividades y acciones realizadas, la cantidad de cada categoría y la atención que se les dio a cada una, por ejemplo, cuántas opiniones sobre licencias de nuevos establecimientos comerciales; opiniones para licencias de construcción en la delegación; opiniones sobre cambios de uso del suelo en la delegación.

10.10 Informe sobre el tipo de actividades de la delegación municipal

a) Otras actividades que se hayan realizado por indicaciones del Gobierno Municipal.
b) Actividades o programa proveniente de las demandas ciudadanas.
c) Actividades o programa con las organizaciones civiles o su participación con algunas de las atribuciones relacionadas.

10.11 Inventario de bienes de la delegación a la fecha

Al recibir el cargo las Autoridades Auxiliares se les entrega una relación con el concepto, la cantidad de artículos, su precio unitario, el monto y el total de todos los bienes de la delegación como: muebles, máquinas, herramientas, equipo de sonido, materiales de construcción, vehículos, etc. Ese inventario puede aumentar con las compras según las necesidades que se presenten.

10.12 Registro diario de movimientos (ejemplo de una agenda)

Esta herramienta es similar a la bitácora. Sólo que ésta se utiliza únicamente en el registro de movimientos relacionados con los ingresos

y egresos. Pero si se prefiere se puede incorporar en el manejo de la bitácora, aunque su uso puede ser más complejo.

Se recomienda la implementación de un sistema contable sencillo, pero de no ser posible, la utilización de la agenda que haría las veces de un auxiliar la cual nos permitirá registrar diariamente todas las actividades realizadas y las operaciones que implican un ingreso, un gasto, la adquisición de un crédito, etc. y algunos controles para agrupar los ingresos y egresos por mes. Este procedimiento será la base de datos, para poder elaborar el informe.

MES: MAYO, DÍA: MARTES, ____AÑO: _____.

	No	NOTA	CONCEPTO	MONTO
	1		Viaje de piedra.	900.00
	2	0345	20 Kg. De alambrón, 6 Kg. Clavos, 10 Kg. Alambre.	534.00
	3	010	Cooperación, Juan Zarco P. P/Ampliación de Delegación	403.10
	4	011	Cooperación, Toño Zarco P. P/Ampliación de Delegación	403.10
	5	012	Cooperación, Antonio Palacios R. P/Ampliación.	403.10
	6		Conflicto por daños en propiedad ajena ½ ha. Ovejas del Sr. Domitilo Díaz se comieron el maíz de Josafat Ayala.	
	7		Viaje a la cabecera municipal a reunión para recibir indicaciones. Comida y pasajes.	80.00
	8	S/N	Se elaboró constancia domiciliaria a Pedro Romero (ingreso)	50.00

Fuente: Elaboración propia con datos de investigación directa.

10.13 Ingresos autorizados a la delegación municipal

10.13.1 Cobro de plaza del tianguis de la comunidad. Ingresos por concepto autorizado por el Gobierno Municipal, (uso del suelo)

De acuerdo con la autorización del Gobierno Municipal, así como todas las condiciones que se deben cumplir en su manejo y el porcentaje de ingresos para determinados gastos en los que se debe emplear. Informar según los registros en la agenda, por mes, el número de usuarios, el pago por metro cuadrado utilizado, por el lugar en la plaza y el ingreso total.

10.13.2 Constancias elaboradas, según autorización por el Gobierno Municipal

En base a la facultad que les da el artículo 57, fracción I de la Ley Orgánica Municipal a las Autoridades Auxiliares, así como la autorización del Gobierno Municipal, con las condiciones y procedimientos en la elaboración de las certificaciones, el monto que se ha de cobrar y el destino en lo que se han de emplear los ingresos. Presentar, de acuerdo con los datos asentados en la agenda, por el tipo y cantidad de constancias elaboradas, el monto y el total de ingresos.

10.13.3 Cooperaciones de los vecinos, en efectivo

Según el acuerdo de la Asamblea General de la comunidad en el que se autoriza a las Autoridades Auxiliares para que recojan el monto de la cooperación en efectivo por ciudadano que se ha de emplear en el proyecto aprobado. Informar según los registros en la agenda, por fecha, los nombres de los ciudadanos, el nombre del proyecto, el monto aportado y el total general.

10.13.4 Cooperaciones de los vecinos, en especie (materiales)

Con base en el acuerdo de la Asamblea General de la comunidad en el que se autoriza a las Autoridades Auxiliares para que recaben los materiales de la cooperación en especie por ciudadano que se ha de emplear en el proyecto aprobado. Reportar según los registros en la agenda, por fecha, los nombres de los ciudadanos, el nombre del proyecto, los materiales aportados, su valor y el total general.

10.13.5 Aportaciones de mano de obra o faenas de los vecinos

Según el acuerdo de la Asamblea General de la comunidad en el que se autoriza a las Autoridades Auxiliares para que registren las faenas de los ciudadanos que han de trabajar como cooperación en el proyecto aprobado. Informar según los registros en la agenda, por fecha, los nombres de los ciudadanos que trabajaron, el nombre del proyecto, el número de faenas aportadas, su valor y el total general.

10.13.6 Aportaciones del Gobierno Municipal

Su tipo de aportación, ya sea en efectivo, en especie, maquinaria, etc. Registrar en el informe: la fecha, el proyecto, el tipo de aportación, el valor y el total.

10.13.7 Aportaciones del gobierno estatal

Su tipo de aportación ya sea en efectivo, en especie, maquinaria, etc. Presentar en el informe: la fecha, el proyecto, el tipo de aportación, el valor y el total.

10.13.8 Aportaciones del gobierno federal

Su tipo de aportación, ya sea en efectivo, en especie, maquinaria, etc. Reportar en el informe: la fecha, el proyecto, el tipo de aportación, el valor y el total.

10.13.9 Total de ingresos en efectivo

Registrar en el informe: la fecha, el proyecto, el tipo de aportación, el valor de cada concepto y el total.

10.13.10 Total de ingresos en especie.

Presentar en el informe: la fecha, el proyecto, el tipo de aportación, el valor y el total.

10.14 Gastos de la delegación municipal

10.14.1 Compras de materiales diversos y pago de mano de obra

Ejemplo, como sería el caso de compra de: alambrón, clavos y alambre.
Codos, cajas, apagadores, Cable para luz.
Mano de obra del albañil.
3 ventanas de aluminio.
1 puerta de herrería.
Reportar en el informe: por fecha, el proyecto, el concepto, el valor y el total.

Análisis gastos corrientes

Se contabilizarán los gastos corrientes propios de la Delegación. Se crea un registro por los 12 meses, correspondientes a los gastos realizados por el Delegado.

10.14.2 Gastos por mes en: camiones, taxis y comidas. (Se comprueba con boletos de camión y notas de alimentos) Presentar en el informe: por fecha, notas o comprobante, concepto, el monto y el total.

10.14.3 Compras de artículos de limpieza

Por ejemplo: escobas, recogedores, cestos para la basura, franela, jerga, detergente, etc. Registrar en el informe: la fecha por mes, el concepto, el gasto y el total.

10.14.4 Gastos de administración

Reportar en el informe: la fecha, el concepto (pagos de: teléfono, internet, luz, artículos de escritorio, reparaciones) el gasto y el total.

10.14.5 Resumen de ingresos y de gastos corrientes

Reportar en el informe:

a. Los conceptos de ingresos, montos y totales.
b. Los conceptos de gastos, montos y totales.
c. Diferencia.

10.15 Asuntos pendientes

Son todas las actividades del programa que no pudieron realizarse en el periodo de la administración, como sería: la conclusión del drenaje, pavimentación, guarniciones y banquetas de la calle principal. Por ejemplo también el programa de ampliación de la delegación, quedó en un avance de 65%.

Capítulo XI
Otras actividades asignadas por el Ayuntamiento y prohibiciones

11.1 Atribuciones básicas y específicas de la Ley Orgánica Municipal

Para el objeto de su estudio, dividiremos las atribuciones de las Autoridades Auxiliares en básicas y en específicas, las primeras son generales y se encuentran en la LOM, incluidas las seis prohibiciones, las segundas son particulares de cada municipio, según su reglamento. Hay algunos Ayuntamientos que, además de las atribuciones establecidas en la ley Orgánica Municipal, les asignan más funciones, según sus requerimientos. Las terceras corresponden a los acuerdos de la Asamblea General de la comunidad, según sus necesidades más apremiantes.

En la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, faculta a los Ayuntamientos para aprobar sus reglamentos, entre ellos puede ser el de las Autoridades Auxiliares Municipales y es aquí donde se ha aprovechado para crear otras funciones que puedan fortalecer la administración municipal.

Se sugiere implementar un registro o bitácora para llevar todas las funciones o indicaciones que les ordene el Ayuntamiento, así como, las provenientes de los acuerdos de la Asamblea General de los ciudadanos de la comunidad y que les servirá para integrar el informe anual o para cualquier otra aclaración.

11.2 Prohibiciones a los delegados y subdelegados

La Ley Orgánica Municipal en su artículo 58, establece lo que no tienen permitido realizar, porque lo impide la Ley y así evitar generar algún problema y les pueda ocasionar alguna sanción, por lo tanto:

No pueden "...cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa de la Ley;" (LOM. 2024. Art. 58, Fracc.I, p. 29)

Nos da a entender esta fracción que hay la posibilidad si la Ley municipal lo llegara a autorizar, en aquellos casos que fueran necesarios y por el tiempo que se pudiera requerir. Como se concede en algunos casos en el Estado de Tlaxcala.

Tampoco pueden "...autorizar ningún tipo de licencia de construcción y alineamiento o para la apertura de establecimientos;" (LOM, 2024. Art. 58 Fracc. II, p. 29)

Porque antes de que el Gobierno Municipal autorice una licencia se requiere de un análisis o estudio por parte de profesionales en la construcción, además de que se debe tomar en cuenta el control que se haya establecido, de acuerdo con las leyes y reglamentos en la materia.

En el caso de construcciones o alineamientos se requiere, mantener por un lado el orden y organización del crecimiento de acuerdo con las políticas del Gobierno Municipal y por otra parte se debe vigilar que las construcciones sean seguras y que no vayan a significar un peligro para los usuarios, como para terceras personas.

Tienen prohibido "...mantener detenidas a las personas sin conocimiento de las autoridades municipales." (LOM, 2024. Art. 58. Fracc. III, p. 29)

En estos casos debe existir una información oportuna con el Gobierno Municipal como es a través de la comandancia de policía u otras dependencias autorizadas, en los términos de las indicaciones del Gobierno Municipal, porque no deja de ser delicada, cuando tengan alguna persona o personas detenidas, como en el caso de que hayan sido sorprendidas en flagrancia, es decir, en el mismo momento del delito. No deben demorar en dar parte más del tiempo del que marca la Ley.

No pueden "...poner en libertad a los detenidos en flagrancia por delito del fuero común o federal." (LOM, 2024. Art. 58, Fracc. IV, p. 29) Cuando se haya detenido a alguien con esas características comprendidas en el acto del delito, porque se les facilitó hacerlo y saben que es un delito del fuero común debido a que es regulado por las leyes del Gobierno del Estado. Cuando es un delito federal, interviene la Fiscalía Federal, aunque tengan conocimiento de la naturaleza del delito, deben informar y pedir apoyo de inmediato al Gobierno Municipal para que se haga cargo del asunto para que lo remitan a la autoridad competente.

No están facultados para permitir que sepulten personas sin la autorización de las autoridades competentes como es a través del certificado médico y el permiso expedido por el Oficial del Registro Civil, además deben informar de cualquier anomalía. Hay ocasiones en que familiares que solicitan hacer traslados de restos a otros panteones,

en estos casos se deben revisar que lleven el permiso correspondiente, proporcionado por el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) y el Oficial del registro Civil.

Los delegados y subdelegados se deben concretar a realizar lo que está autorizado en la Ley Orgánica Municipal, en el bando municipal, los reglamentos o las demás disposiciones de carácter administrativo. Aunque no esté estipulado y supongan que les corresponde, aun así deben pedir la autorización del Gobierno Municipal. (LOM, 2024. Art. 58. Fracc. de I a la VI, p. 29)

11.3 Actividades provenientes de los acuerdos de la Asamblea General de la comunidad

Éstas se pueden generar por necesidades urgentes que la comunidad ha venido padeciendo y son denunciadas ante el delegado municipal que a su vez de inmediato debe reportarlas al Gobierno Municipal, tales como:

Carencia o deficiencia de agua potable, acumulación de basura por falta del servicio de recolección, alumbrado público, mercado, instalaciones deportivas, falta o insuficiencia del panteón, falta de aulas en la escuela, problemas de organización o mala calidad de enseñanza, etc.

Una vez validado por el Gobierno Municipal algunos casos pueden influir en la modificación de las normas de manera general como nuevas funciones para los delegados municipales.

Capítulo XII
Jefes de sector, jefes de manzana y sus funciones

12.1 Atribuciones en base a la Ley Orgánica Municipal

Los sectores tienen una conformación específica así como las manzanas que por lo general estas últimas constituyen una cuadra en las zonas urbanas y son nombrados por el Ayuntamiento. En forma similar que a los delegados, a los jefes de sección y de manzana corresponde:

"...Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública, a las personas, jueces cívicos las conductas que requieran de su intervención;" (LOM, 2024. Art. 57, Fracc. II, inciso a, p. 24) Como vemos en esta función la Ley Orgánica Municipal instruye a los jefes de Sección y de Manzana que reporten directamente a seguridad o a los jueces cívicos, éstos últimos no se vuelven a mencionar en esta Ley.

Conocer las medidas de prevención, de auxilio y de restablecimiento de los desastres y de sus consecuencias en el caso de algún siniestro. Conocer la ubicación del Consejo de Protección Civil y a sus integrantes, así como los programas correspondientes de este organismo.

Además de lo expuesto en esta fracción, deben ajustar su actuación a las demás indicaciones que les dé el Gobierno Municipal, no debemos olvidar que cada municipio tiene diferentes necesidades y problemas, y en base a ellos se organizan.

Los jefes de Sección y de Manzana están más cerca de los cuerpos de seguridad pública y por lo general cuentan con medios de comunicación rápida.

A diferencia de los delegados municipales, los jefes de Manzana y los de Sección deben "...Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;" (LOM, 2024. Art. 57. Fracc. II, inciso b, p. 30) En esta función se da a entender que los jefes

de Sección y de Manzana de alguna manera también dependen del Delegado Municipal.

De acuerdo al tipo de datos que la autoridad municipal correspondiente, les indique para que la información sea homogénea y de utilidad para consultarse y tomar las decisiones adecuadas. La Ley Orgánica Municipal sugiere que al interior de las delegaciones municipales urbanas pueden existir "manzanas" y secciones.

Corresponde también a los jefes de Manzana y de Sección "... Informar al delegado de las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;" (LOM. 2024. Art. 57. Fracc. II, inciso c, p. 30)

En aquellas delegaciones urbanas que dispongan con jefes de sección o de manzana, deben coordinarse con éstos e incluso realizar reuniones periódicamente para analizar la problemática de su jurisdicción y darle cumplimiento a esta fracción de la ley, manteniendo informados a los delegados del funcionamiento de los servicios públicos. Como agua potable, alumbrado público, tianguis, mercados, etc.

En la siguiente función de la Ley les asigna una actividad muy importante relacionada con la ecología y similar a la de los delegados municipales, la de participar "...en la preservación y restauración del medio ambiente, así como de la protección civil de los vecinos." (LOM. 2024. Art. 57. Fracc. II, inciso d, p. 30)

Analizar los tipos de contaminación que se regulan en el bando municipal como son del agua, suelo, basureros, fogatas, quema de pólvora, del aire, ruidos, desechos industriales, etc.

12.2 Actividades derivadas de las indicaciones del Gobierno Municipal

Todas aquellas otras instrucciones que el Gobierno Municipal emita a los jefes de Manzana o Sección diferentes a las de la Ley Orgánica Municipal.

12.3 Actividades provenientes de los acuerdos de las reuniones de los vecinos de la Manzana o Sección

Como consecuencia de las demandas ciudadanas manifestadas en las reuniones de los vecinos de la Manzana o Sección, como es el caso de la recolección de basuras, anomalías del agua potable, alumbrado público, etc.

En los municipios que tienen pueblos originarios con características urbanas puede darse el caso de contar con secciones y "manzanas", en estos casos se deben de respetar los usos y costumbres.

Se recomienda a los jefes de sección y a los de Manzana que establezcan una bitácora, donde registrarán todas y cada una de las actividades con lujo de detalle porque, les será de utilidad en la elaboración de su informe anual.

Capítulo XIII
Usos y costumbres en autoridades de los pueblos originarios

13.1 Conceptualización de los usos y de las costumbres

¿Qué son los usos? Son acciones sociales en este caso de una comunidad con los cuales coadyuvan con las costumbres, se pueden representar por medio de símbolos y son una parte importante de los hábitos. Por ejemplo, en las costumbres religiosas de algunas celebraciones de las comunidades los adornos florales, la quema de cohetes, los castillos, las procesiones, las oraciones, etc.

Los usos se refieren a las diferentes formas en que se puede utilizar o aplicar algo, como un objeto, un recurso, un conocimiento, una técnica, etc. En otras palabras, los usos son las diferentes maneras en que algo puede ser empleado o aprovechado para realizar una costumbre.

El uso de la pólvora puede tener varias aplicaciones, como la elaboración de varios tipos de cohetes, castillos, toritos con el objeto de celebrar, por ejemplo, el doce de diciembre el día de la Virgen de Guadalupe.

Los usos dentro de una costumbre tienen funciones como:

- Permiten la transmisión de valores y tradiciones de una generación a otra, para mantener la identidad cultural y social de una comunidad.
- Facilitan entre personas comunicarse y expresar sus emociones.
- Permiten conservar la memoria colectiva, lo cual les facilita recordando eventos, personajes y experiencias que consideran importantes.

¿Qué son las costumbres?

Son un conjunto de actividades o usos de una comunidad, en este caso de un pueblo originario a través de las cuales celebran sus tradiciones. Estas costumbres pueden ser tradicionales, religiosas, sociales o culturales, y se transmiten de generación en generación.

Costumbres sociales: como la forma en que se saludan o se tratan los demás, la forma en que se come o se bebe, etc.

Las costumbres religiosas: como la forma en que se practica una religión, los rituales y las celebraciones, etc. (la fiesta del pueblo, peregrinaciones, Semana Santa, San Isidro, 1 y 2 de noviembre, el 12 de diciembre, Navidad, incluye juegos mecánicos, etc.),

Costumbres culturales: como la forma en que se expresan las artes, la música, la danza, etc.

Costumbres cívicas: como la forma en que se realizan las fiestas patrias.

La Participación ciudadana (organización de taxistas, sociedad de padres de familia, equipos de deportistas, etc.)

También como las competencias deportivas.

Se entiende por tradición a "...todo aquello que una generación hereda de las anteriores..." y que lo estiman valiosos, lo transmiten a las siguientes. Que a su vez se relacionan con "...los valores, creencias, costumbres...Lo tradicional coincide así, en gran medida, con la cultura y el folclore o "sabiduría popular". (Wikipedia, 2009)

Las costumbres pueden ser importantes porque:

1. Ayudan a crear una identidad colectiva y una sensación de pertenencia a una comunidad.
2. Proporcionan una guía para el comportamiento y la conducta en diferentes situaciones.
3. Ayudan a transmitir valores y creencias a las nuevas generaciones.
4. Pueden ser un factor importante en la formación de la personalidad y la identidad de una persona.

Algunos ejemplos de costumbres religiosas son:

La forma en que se practica una religión: Esto se refiere a las creencias y prácticas diarias que los seguidores de una religión llevan a cabo, como la oración, la meditación, el ayuno, etc.

Los rituales: Son ceremonias o actos que se realizan en un momento específico, como bautizos, bodas, quince años, funerales, etc.

Las celebraciones: Son eventos especiales que se llevan a cabo en fechas específicas, como: el 15 y 16 de Septiembre, día del Santo Patrón de la comunidad, el 12 de diciembre, la Navidad, San Isidro, La Santa Cruz (día del albañil), Semana Santa, Estas celebraciones se llevan a cabo con ciertos rituales como: oraciones, comida, música, que refleja en su cultura y la fe de la comunidad.

¿Qué son los pueblos originarios?

Son las comunidades étnicas cuyo origen se remonta hasta antes de la llegada de los españoles y que aún hoy conservan algunas formas como: su lenguaje, creencias, ciertas costumbres, la manera de elegir a sus autoridades internas las cuales se rigen por sus propias normas, todo lo cual les da su identidad.

13.2 Actividades en base a los usos y costumbres

Por su población, se integra por un conjunto de familias, algunos grupos, como el ejido con una asamblea de ejidatarios para el caso rural, integrada solo por ellos y su mesa directiva; los bienes comunales (con rasgos prehispánicos, para el caso de comunidades rurales), en algunos casos con su mesa directiva y su propia asamblea, integrada sólo por comuneros; los pequeños propietarios; la asamblea de la comunidad presenciada por el delegado (autoridad auxiliar), es muy distinta a la ejidal y de bienes comunales, es más amplia que las dos primeras, se integra por todos los habitantes de la comunidad, incluso por los mismos ejidatarios, los de bienes comunales, pequeños propietarios y por quienes no tienen tierras de cultivo. Las funciones y atribuciones de estos tres ámbitos (ejido, bienes comunales y Autoridades Auxiliares del Gobierno Municipal) están bien delimitadas, por la Ley de Reforma Agraria, en los dos primeros casos y por la Ley Orgánica Municipal y el Bando Municipal, para el tercer caso. (Para mayor información, véase la historieta Historia de las Autoridades Auxiliares Municipales en el Estado de México)

Su participación en la toma de decisiones, en la asamblea o en el desarrollo de obras públicas, generalmente, a través de su cooperación cuando se requiere su fuerza de trabajo, mejor conocida como “faenas” o, por medio de una aportación financiera, o ambas. En el aspecto cultural participan en fiestas como: el 16 de septiembre, durante la Navidad en las posadas, en Semana Santa, San Isidro y demás fiestas del pueblo. Algunos integrantes de las familias participan en ciertos grupos musicales, deportivos, de taxistas, etc.

La autoridad de la comunidad, representada por el delegado y subdelegado (s), dependen del Ayuntamiento, son el enlace entre la comunidad y la administración pública municipal, estatal y federal. Sus funciones están determinadas por la Ley Orgánica Municipal, Bando Municipal y sus reglamentos, principalmente.

Existen algunas instituciones que tienen que ver con la comunidad como: la escuela primaria, secundaria, con su sociedad de padres de familia, la escuela técnica, en algunos casos la preparatoria.

La iglesia católica y en algunos casos otras denominaciones, tienen una influencia muy importante en la comunidad, donde por lo menos semanalmente se congregan, en las fiestas del Santo patrono y otras (sin olvidar que son la sustitución de la religión prehispánica) con su propia organización, en donde los mayordomos tienen sus funciones bien especificadas.

13.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres." (Constitución Federal. 2024. Art. 2, Pfo. 3, p. 2)

Se caracterizan por conservar "...sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas." (Constitución Federal. 2024. Art. 2, Pfo. 1, p. 2)

Y todo el apoyo que se les proporcione, por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, deberá ser con el respeto de sus tradiciones y usos y costumbres, tales como: el "mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación,...y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos. (Constitución Federal. 2024. Art. 2, letra B. Fracc. IV, p.4)

En cuanto al apoyo de las "...actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos,...así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización. (Constitución Federal. 2024. Art. 2, letra B. Fracc. VII, p 4)

La Constitución Federal reconoce su libre autodeterminación y, su autonomía para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos,...
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno,...
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos." (Constitución Federal. 2024. Art. 2, letra A, fracciones: I, II, III, VII, p. 2)

13.4 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Esta Constitución también se basa en los criterios de la Constitución Federal al manifestar que:

> El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas... reconoce como pueblos indígenas dentro del territorio mexiquense a los Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlazinca, Tlahuica y aquellos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena." (Constitución Local. 2024. Art. 17, Pfo. 1, p. 12)

En cuanto a los usos y costumbres manifiesta que, la

> ...ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En cuanto al apoyo por parte del gobierno "...promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias,...en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura,... (Constitución Local. 2024. Art. 17. Pfo. 2 y 3, p. 13)

En lo que se refiere al aspecto electoral de sus autoridades dice que se deben:

> ...elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o sus representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su

> derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad;... (Constitución Local. 2024. Art.17. Pfo. 6, p.13)

13.5 Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México

Esta Ley se refiere a los usos y costumbres sólo del artículo 8 al 37. Reconoce a los descendientes de los pobladores que habitaban en el territorio desde el inicio de la colonización, así como a sus instituciones "políticas, económicas, sociales y culturales" emanadas de sus usos y costumbres (Ley de derechos indígenas, 2024. Art. 5, Fracc. II y III, p. 3) Entendemos que las costumbres religiosas y cívicas no citadas ahí, unas de las más practicadas, las considera dentro del aspecto cultural ya que no se menciona en estos artículos.

Así mismo ordena que los gobiernos locales deberán: "Reconocer, proteger y respetar los sistemas normativos internos, los valores culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá considerarse la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;" (Ley de derechos indígenas. 2024. Art. 9, Fracc. I, inciso a, p. 4)

En cuanto a sus prácticas de carácter político reconoce a lo que llama sus autoridades tradicionales electas o designadas en base a sus "sistemas normativos internos" emanadas de sus usos y costumbres (Ley de derechos indígenas. 2024. Art. 5, Fracc. XI y 14, p. 3) Nos da la impresión como si las normas escasas y dispersas trataran de no considerarlas.

En cuanto a la impartición de justicia el Estado

> ...reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad... (Ley de derechos indígenas. 2024. Art. 25, p.7)

Pero fuera de ella, cuando se vean implicados con el derecho positivo, serán juzgados por jueces que deberán considerar sus usos y costumbres de otra manera en sus sentencias.

13.6 Regiones indígenas del Estado de México, sus usos y costumbres

Son cinco las regiones indígenas: la zona mazahua, la otomí, la del náhuatl, la tlahuica y el matlazinca, que en total comprenden 47 municipios reconocidos con sus comunidades que guardan los usos y costumbres, que representa el 37.6 % del total de municipios y 78

(62.4%) en base al derecho positivo como se expresa a continuación:

> Mazahua, ...Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria;
>
> Otomí, ...Acambay, Aculco, Amanalco, Capulhuac, Chapa de Mota, Jilotepec, Jiquipilco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Bartolo Morelos, Soyaniquilpan, Temascalcingo, Temoaya, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Villa del Carbón, Xonacatlán y Zinacantepec;
>
> Náhuatl...Amecameca, Capulhuac, Joquicingo, Malinalco, Sultepec, Tejupilco, Temascaltepec, Tenango del Valle, Texcoco, Tianguistenco, y Xalatlaco;
>
> Tlahuica, ...principalmente en Ocuilan...
>
> Matlazinca...fundamentalmente en Temascaltepec... (Ley de derechos indígenas. 2024. Art. 6. Fracc. de I a V, p. 3)

Como vemos la zona Mazahua, comprende 13 municipios. La Otomí, asentados en 21 municipios, aquí algunos autores consideran que en Huixquilucan también hay población otomí (Barrientos López, B. 2004, p. 6) La Náhuatl, integrada por 11 municipios y la Tlahuica y la Matlazinca por uno.

Capítulo XIV
La participación comunitaria

Se incluye este tema como demanda de algunos gobiernos municipales. En el ambiente político y académico se habla de la participación social; en el Gobierno Municipal se habla de la participación ciudadana y de la participación comunitaria.

Ésta se puede dar con la colaboración de las organizaciones no gubernamentales (ONG), con las organizaciones oficiales y con los demás ciudadanos, en nuestro caso se analiza la legislación que está más vinculada con la comunidad. La participación ciudadana debe enfocarse a la colaboración para la realización del Plan de Desarrollo Municipal y los programas de la comunidad.

Por lo anterior, el límite, en una primera instancia, lo podemos encontrar en el marco jurídico que se refiere a la participación ciudadana, con cierta flexibilidad para negociar las demandas de los grupos sociales.

a) La participación comunitaria formal a través de: asambleas, faenas y cooperaciones, grupos deportivos y artísticos, organizaciones gremiales (taxistas, transportistas, camiones urbanos, etc.), sociedad de padres de familia. Se manifiestan a través de su participación y apoyo a los proyectos de gobierno y de sus instituciones.
b) Informal. Como integrante de algún grupo independiente, en defensa de los intereses de la comunidad, de la colonia o del barrio, a través de sus demandas, quejas y denuncias, que pueden degenerar en manifestaciones violentas e incluso llegar a radicalizarse.
c) En apoyo a los programas y actividades de carácter religioso en su comunidad.
d) La participación ciudadana también se relaciona en cierta forma con los usos y costumbres.

Por lo anterior, la participación ciudadana puede ser inducida o espontánea. Es inducida cuando el gobierno crea las condiciones propicias y la canaliza, a través de un marco jurídico, en nuestro caso: por medio de la ley Orgánica Municipal, en donde se norman las funciones del cabildo en sus artículos: 14 y 15, en relación con este fenómeno social; los artículos: 67 al 71 nos hablan de las comisiones que se forman entre los regidores; los artículos: del 72 al 76 se refieren a los Consejos de Participación Ciudadana; los artículos: 82 y 83 tratan de la relación que hay con la participación ciudadana y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM); también el artículo 81 del Consejo Municipal de Protección Civil y los demás que el Ayuntamiento constituya al respecto.

La participación ciudadana espontánea, sin la participación de los partidos políticos cuando tienen por origen, necesidades apremiantes desatendidas, por injusticias, las cuales, en una primera instancia, se puede manifestar por medio de quejas, denuncias o demandas, que al ser ignoradas o encausadas contra los intereses de los grupos sociales, pueden irse al extremo y desembocar en un conflicto, cuya radicalización puede crear situaciones de ingobernabilidad. Como en las organizaciones temporales, que se integran para la defensa de sus intereses en la comunidad, la colonia o en la manzana. Puede presentarse con la intervención de los partidos políticos.

La participación social independiente, tiene por objeto, principalmente en aquellas actividades de carácter altruista, como es el caso de la asociación civil, o no gubernamental.

En la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 31 nos dice que una de las atribuciones del Ayuntamiento consiste en formular "programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio." (LOM. 2024. Art. 31, Fracc. XXXIII, p. 16)

Para atender todo ese tipo de movimientos organizativos que también son demanda de la ciudadanía, las Autoridades Auxiliares deben prepararse adecuadamente, para ello se les recomienda que elaboren un calendario de actividades cívicas, culturales y festivales, deportivas y religiosas para estar atentos a las fechas de celebración durante todo el año.

14.1 La participación comunitaria

Se presenta a nivel de la comunidad en actividades y problemática que se manifiesta en su entorno geográfico, en las elecciones de sus Autoridades Auxiliares ejidales y comunales, en problemas relacionados

con los servicios públicos como: agua potable, alumbrado público, drenaje, pavimentación, banquetas, instituciones de educación básica, casa de salud, panteón, capacitación, etc. Principalmente a través de la asamblea general.

14.2 La participación ciudadana

Se refleja en atención a actividades y problemas generales del municipio, por ejemplo en las elecciones federales y locales en la elección de los integrantes del Ayuntamiento, servicios generales como el de la policía y tránsito municipal, la inseguridad pública, oficiales conciliadores y calificadores, las vías de comunicación y el transporte público, en algunos asuntos de la preparatoria o universidad, servicio de bomberos, el desempleo, el registro civil, impuesto predial, ecología, Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

14.3 Tipos de la participación ciudadana

Para su estudio, la dividiremos en dos grandes grupos: la participación ciudadana formal y la informal. La primera, se entiende como la participación regulada por la ley y la informal, a la espontánea, también conocidas como organizaciones no gubernamentales. El delegado municipal deberá armonizar ambos tipos de participación.

Para referirnos a la primera forma de participación, nos basaremos en la Constitución Federal, la cual establece tres características para poder ser considerados como ciudadanos y por lo tanto con capacidad de participación: los varones y mujeres que tienen "la calidad de mexicanos"; que hayan cumplido 18 años y que tengan un modo honesto de vivir. (Constitución Federal. 2024. Art. 34, p. 45)

En algunas garantías individuales, encontramos el fundamento jurídico de la participación ciudadana: el derecho a la manifestación de ideas; el derecho de escribir y publicar; el derecho de petición; el derecho de asociarse; el derecho de transportarse; la libertad de prácticas religiosas; planeación en base a las aspiraciones y demandas sociales. (Constitución Federal. 2024, artículos: 6, 7, 8, 9, 11, 24 y 26, pp. 12, 16, 27 y 28)

Entre los derechos de los ciudadanos están: "Votar en las elecciones populares;... Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;... Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición." (Constitución Federal. 2024. Art. 35, fracciones: I, III, Y V, p. 45)

Por mandato constitucional, a nivel local, las:

> ...organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.
>
> Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos. (Constitución Local. 2024. Art. 15, p. 12)

La Constitución Política del Estado de México considera como prerrogativas o privilegio:

"Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y sus municipios; Participar en las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades;" (Constitución Local. 2024. Art. 29, fracciones V y VI, p. 15)

El artículo 29 de la Constitución Federal nos dice que, en casos de invasión o perturbación grave de la paz pública, es posible la suspensión de las garantías individuales y por lo tanto, afectaría la manifestación de la participación ciudadana a iniciativa del presidente de la República.

También por incumplir en cualquiera de sus partes del artículo 38; por estar sujeto a proceso criminal; durante la extinción de una pena corporal; ...Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; por estar prófugo de la justicia. (Constitución Federal. 2024. Art. 38, Fracc. III y IV, p. 50)

14.4 Ámbitos de participación

Formal. En apoyo a los proyectos o programas de la administración pública, de los tres órdenes de gobierno, a través de:

- La Asamblea General de la Comunidad.
- La consulta popular y el Plan de Desarrollo Municipal.
- Por su participación en obras y servicios públicos.
- Asistencia social.
- Capacitación para el trabajo y actividades productivas.
- Seguridad y protección ciudadana.

- Mejoramiento ecológico.
- Actividades de recreación y deportivas.
- En las actividades cívicas y culturales.
- Otras actividades de participación.

En apoyo de alguna institución electoral, durante la jornada electoral de algún proceso político. La participación ciudadana en materia electoral como: funcionarios de casilla, observadores electorales (voluntario) y como representantes de partido político ante el consejo respectivo, ante casilla o como representante general (voluntario). Como militante de un partido político.

14.5 La consulta popular y el Plan de Desarrollo Municipal

Es uno de los mejores medios por el que el Gobierno Municipal, se informa de la problemática que prevalece en la comunidad, para que se le dé solución y a su vez, para la comunidad viene siendo su mejor oportunidad para poder satisfacer sus necesidades.

Las Autoridades Auxiliares deben conocer todos los procedimientos con base en la ley para organizar a la comunidad para exponer todas sus demandas en forma clara y precisa, debido a que posiblemente no se dé otra oportunidad para que sean considerados.

14.6 Participación en obras y servicios públicos

También los regidores por ley deben de promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento (LOM. 2024. Art. 55, Fracc. VI, p. 29), aquellas obras públicas que satisfacen una demanda ciudadana, sin duda que serán aceptadas una vez aprobados por el cabildo, los regidores deben promover su apoyo, no hay que olvidar que una vez electos se dedican a un corto periodo de trabajo que se debe aprovechar y que es, en esencia, lo que la sociedad quiere, resultados y progreso, no obstaculización del desarrollo del municipio. En ambos casos las Autoridades Auxiliares deben apoyar tanto al presidente municipal como a los regidores.

La comunidad puede participar en el análisis de alternativas, así como con mano de obra y con cooperaciones. Aunque la Ley Orgánica Municipal no especifica que sean parte de sus atribuciones, la autoridad auxiliar interviene a veces en la administración de los recursos de acuerdo a las indicaciones que reciba.

Aunque los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, no

forman parte de las Autoridades Auxiliares, como su nombre lo indica, también son un instrumento de participación ciudadana (para más información, véase capítulo IV, subtema 3.6)

14.7 Seguridad y protección ciudadana

Los ciudadanos pueden participar en acciones debidamente organizadas, sobre prevención, auxilio y reconstrucción en situaciones de emergencia causadas por desastres de origen natural o de otro tipo, en donde la mayoría de la población resulta afectada.

14.8 Mejoramiento ecológico (Veáse el cap. VIII)

14.9 Actividades de recreación y deportivas

Su objetivo es el de practicar y promover el deporte como parte de la salud física y entretenimiento, como aficionados y profesionalmente, para ello se programan una serie de torneos para seleccionar y estimular a los mejor preparados.

Donde no existan como organizaciones, las Autoridades Auxiliares pueden a veces promover o bien les piden su participación en algunas actividades recreativas, en las que los ciudadanos puedan utilizar su tiempo libre a observar y participar en los eventos que le sirven como entretenimiento y en la práctica de algunos deportes para todas las edades que la ayudarán a su buen desarrollo físico y mental, por ejemplo:

Festivales, tardeadas, visitas a parques y jardines, kermeses, ajedrez, practicar el fútbol, asociación de charros, *boyscouts*, frontón, natación, visitas a zoológicos, recorridos turísticos, exhibición de películas, basquetbol, voleibol, béisbol, ciclismo, tenis, etc.

14.10 La participación ciudadana y las organizaciones sociales

La Ley Orgánica Municipal, nos habla que las organizaciones sociales se integran "...con los habitantes del municipio, por designación de ellos mismos y que sus actividades serían transitorias o permanentes, conforme al programa o proyecto de interés común en el que acuerden participar." (LOM. 2024. Art. 78, p. 35). Las organizaciones sociales pueden ser de tres tipos: afiliadas a partidos políticos, independientes y no gubernamentales.

De hecho existen diversas organizaciones sociales que a su vez se pueden agrupar en categorías con base en sus proyectos como son: agropecuarias, gremiales, empresariales, de carácter comercial,

del transporte, religiosas, políticas, vecinales, ecológicas, culturales, recreativas, relacionadas con la educación, filantrópicas y de servicios. (Tinoco, R. 1999, pp. 91- 185)

14.10.1 Organizaciones agropecuarias

Su objetivo principal consiste en conseguir los medios de producción, lograr los medios (tierra, agua, equipo técnico, recursos financieros, mercados), para producir, para el mercado, para el sustento de sus familias, para la capitalización de las unidades productivas y comercialización.

Entre sus principales actividades están: el cultivo del maíz, ganaderas, piscícolas, lecheras, frutícolas, floricultura, productores de tunas y nopales, esquilmos, forrajes, etc.:

a) El ejido como unidad de producción,
b) Los bienes comunales como unidad de producción,
c) Uniones de ejidos,
d) La unidad agrícola industrial de la mujer,
e) Asociación agrícola de acuerdo a la legislación del Estado de México,
f) Sociedades de producción rural,
g) Pequeños propietarios,
h) Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo (Texcoco),
i) Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas, etc.

14.10.2 Organización gremial

Sus integrantes tienen las mismas actividades de carácter laboral o profesional y se incorporan voluntariamente con el fin de defender sus intereses y pugnar por lograr más beneficios para sus miembros:

a) Confederación Nacional Campesina (CNC)
b) Liga de Comunidades Agrarias
c) Central Campesina Independiente (CCI)
d) Confederación de Trabajadores de México (CTM)
e) Colegios de profesionistas,
f) Profesionales y técnicos,
g) Sindicatos de: obreros, maestros, burócratas (municipales, estatales y federales), etc.
h) Asociación de autores y compositores.

i) Amas de casa,
j) Periodistas y corresponsales,
k) Cooperativa de lancheros, (Valle de Bravo)
l) Unión de tahoneros, Jubilados, etc.

14.10.3 Organizaciones empresariales

Su propósito es la producción y distribución de bienes y servicios con fines lucrativos, principalmente de la mediana y pequeña empresa. Su integración también es con la finalidad de atender toda su problemática relacionada con su naturaleza:

a) Artesanos,
b) Pirotécnicos,
c) Asociación de fotógrafos,
d) Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados,
e) Cámara Nacional de la Industria Panificadora,
f) Cámara de Artes Gráficas,
g) Cámara Nacional de la Industria Maderera, Delegación Estado de México,
h) De industriales,
i) Tablajeros,
j) Molinos y tortilleros,
k) Panaderos,
l) Unión de maquileros,
m) Productores de barbacoa,
n) Asociación de tabiqueros,
o) Tapeteros (San Bartolo Morelos y Temoaya),
p) Artesanos del calzado,
q) Enmelazadora (Luvianos),
r) Apicultura,
s) Silleros,
t) Asociación hotelera y servicios turísticos, etc.

14.10.4 Organizaciones dedicadas al comercio

Su objetivo es la comercialización de alimentos, bienes y servicios al por mayor y al menudeo, con fines lucrativos. Otra finalidad es la de resolver todos los problemas que se les presente con relación al alcance de sus objetivos:

a) Vendedores ambulantes,
b) Comerciantes,
c) De mercados,
d) Unión de locatarios,
e) Cámara del pequeño comercio,
f) Cámara Nacional de Tiendas de Autoservicios y Departamentales,
g) Unión de pajareros,
h) Farmacéutica,
i) Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO en: Tlalnepantla, Texcoco, Naucalpan-Huixquilucan, Nezahualcóyotl, Chalco, Ecatepec, Toluca y Zumpango), etc.

14.10.5 Organizaciones relacionadas con el transporte

Su propósito principal es la prestación de servicios en el transporte de bienes, servicios y de pasajeros con fines lucrativos, además para resolver la problemática que afecte el desarrollo de sus actividades.

a) Fletes y mudanzas
b) Turismos
c) Transportistas o camioneros,
d) Taxistas,
e) Bici taxis,
f) Jurídico automobilista,
g) De pasajeros, etc.

14.10.6 Organizaciones religiosas

Celebran determinadas festividades no son cívicas, sin embargo por los usos y costumbres en el caso de las comunidades indígenas se han venido organizando, por ejemplo, las de carácter religioso en la religión católica, en donde se nombran las mayordomías.

Su finalidad es la de promover la religión cristiana o de otro índole, a través de diversas actividades, no es lucrativa.

a) Cristianos o evangélicos,
b) Monasterios,
c) Comité parroquial de servicio comunitario,
d) Mayordomías,
e) Católicos, etc.

14.10.7 Organizaciones políticas

Entre sus fines está el de luchar por los conductos legales para contribuir a alcanzar el poder en alguna de sus modalidades (federal, estatal o municipal) y una vez logrado permanecer en él, además promueven la participación ciudadana en determinadas actividades electorales.

a) Comités municipales de los partidos políticos (jefes de manzana)
b) Comités seccionales de los partidos políticos,
c) Pueblos indígenas con sus representantes,
d) Grupos políticos,
e) Cívica ciudadana,
f) De mujeres,
g) De jóvenes, etc.

14.10.8 Organizaciones vecinales

Su objetivo consiste en resolver principalmente sus necesidades de servicios y obras públicas, su mantenimiento de las que ya poseen y la seguridad pública, entre las más importantes:

a) Unión de pueblos (Xonacatlán),
b) De colonos,
c) Vivienda popular,
d) Unión de barrios,
e) Unidad de vecinos, etc.

14.10.9 Organizaciones de carácter ecológico

Su misión se relaciona con la protección y restauración del medio ambiente, como es el caso del Partido Verde Ecologista.

14.10.10 Organizaciones culturales

Cuyo propósito es preservar y promover las creaciones humanas, del Estado de México y de la Nación Mexicana, así como también nuestros valores. El Gobierno Municipal promueve por su conducto varias actividades de esta naturaleza.

14.10.11 Organizaciones relacionadas con la educación

Su objeto consiste en atender y resolver la problemática relacionada con los estudiantes, tales como instalaciones, maestros, talleres, laboratorios y servicios en la escuela. Además, difundir la enseñanza en diferentes niveles: analfabetismo, primaria, secundaria, preparatoria, profesionista, técnica, solucionar el problema del analfabetismo, etc. para resolver la problemática que se les presente.

a) Sociedad de padres de familia,
b) Frente de Escuelas Democráticas "Feb. 25",
c) Promoción de la educación,
d) Taller Infantil Comunitario,
e) Parcela escolar, etc.

14.10.12 Organizaciones filantrópicas

Sus objetivos son de carácter humanitario y la defensa de ciertos valores, sus actividades no son lucrativas:

a) Alcohólicos anónimos,
b) Drogadictos,
c) Discapacitados,
d) Tercera edad,
e) Derechos humanos,
f) De protección a los niños,
g) Cruz Roja,
h) Banco de alimentos caritas de México, IAP,
i) Prevención del VIH/SIDA,
j) Protección de animales,
k) Integración familiar, etc.

14.10.13 Organizaciones de servicios

Su propósito es la comercialización de bienes no tangibles y sus actividades son lucrativas:

a) Comité de agua potable,
b) De salud,
c) Psicología Asistencial,
d) Asociación nacional de importadores y exportadores,
f) Centro Bancario de Toluca, A.C.,

g) Centro de Capacitación para Trabajadores del Estado de México,
h) Prestadores de servicios,
i) De crédito, etc.

14.10.14 Actividades cívicas y culturales

Las Autoridades Auxiliares deben apoyar al presidente municipal, ya que entre las atribuciones de éste, está la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a promover el patriotismo, la conciencia cívica y las identidades nacional, estatal y municipal, entre otras (LOM. 2014. Art. 48, Fracc. XVIII, p. 25)

Con el propósito de conservar los valores nacionales, del estado, municipal y de la comunidad, se puede participar en las siguientes actividades:

a) La celebración de desfiles históricos, cívicos, culturales y deportivos.
b) Difusión de los valores nacionales y de los símbolos patrios.
c) Representación de obras teatrales.
d) Concurso sobre los valores históricos municipales, en artesanías, danza, música, composición literaria, etc.
e) La exhibición de películas y documentales que muestren las raíces históricas de la localidad.
f) Generalmente se coordinan con las actividades de la escuela y la sociedad de padres de familia.

14.10.15 Otro tipo de experiencias

En algunos gobiernos municipales, principalmente metropolitanos y en distintos periodos, ante la problemática de inseguridad, se han visto en la necesidad de crear algunas figuras organizativas con la participación del ciudadano. En el municipio de Ecatepec se creó el Consejo de Participación Ciudadana para la prevención del Delito, Asimismo, en el municipio de Naucalpan, se crearon varios programas, uno de los cuales es Vecino vigilante: “Espacio de difusión y denuncia ciudadana de los vecinos de Lomas de San Mateo, en Naucalpan, Estado de México.” (San Mateo Naucalpan, 2023, p. 1). Se lleva una bitácora de supervisión, mediante la cual los vecinos asientan la hora, número de unidad y oficiales que realizan el rondín de vigilancia.

Para la operación de los servicios de seguridad pública y tránsito, se divide el territorio municipal en cierto número de zonas, cada una de las cuales tiene asignado un supervisor ciudadano que reporta las

anomalías que detecta, o que le son informadas por otros miembros de la comunidad, a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal o al Consejo Municipal de Seguridad Pública y Vialidad.

En lo que se refiere a la protección del ambiente se puede organizar la participación ciudadana, que va desde la siembra y el cuidado del arbolado hasta las propuestas de las organizaciones sociales o privadas para su manejo.

Se recomienda llevar un registro en su bitácora de todas las actividades que se realicen relacionadas con la participación comunitaria, para el informe anual con datos como: fecha, organización con la que se interactuó y naturaleza de las actividades y sus resultados.

14.11 Ejemplo de un calendario cívico

Se subrayan algunos personajes o acontecimientos significativos para el Estado de México.

MES	DÍA	CELEBRACIÓN
ENERO		
	3	NACIMIENTO DE JUAN ALDAMA, 1774.
	6	ANIVERSARIO DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY AGRARIA. (1915)
	7	ANIVERSARIO DE LA HUELGA DE RÍO BLANCO (1907)
	10	EN 1901 NACE JUAN FERNÁNDEZ ALBARRÁN EN TOLUCA. Presidente municipal de Toluca (1942-1943), Gobernador del Estado de México (1963-1969)
	18	NACIMIENTO DEL INSURGENTE PEDRO MORENO, 1775.
	21	NACIMIENTO DE IGNACIO ALLENDE, 1769.
	31	EN 1894 NACE GUSTAVO BAZ PRADA, EN TLALNEPANTLA.

FEBRERO	2	EN 1799 MUERE JOSÉ ANTONIO ALZATE Y RAMÍREZ, CIENTÍFICO DE OZUMBA, MEX.
	2	MUERTE DE IGNACIO LÓPEZ RAYÓN, 1832.
	3	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE MARIANO MATAMOROS (1814)
	5	ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y 1917.
	5	EN 1862 NACE FELIPE VILLANUEVA, EN TECÁMAC, MEX.

	13	MUERTE DE IGNACIO MANUEL ALTAMIRANO, 1893.
	14	EN 1781 NACE VALENTÍN GÓMEZ FARÍAS, EN GUADALAJARA.
	14	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE VICENTE GUERRERO (1831)
	19	DÍA DEL EJÉRCITO MEXICANO.
	22	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE DON FRANCISCO I. MADERO (1913)
	22	DÍA DEL AGRÓNOMO
	24	DÍA DE LA BANDERA
	24	ANIVERSARIO DE LA PROCLAMACIÓN DEL PLAN DE IGUALA (1821)
	28	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE CUAUHTÉMOC (1525)

FUENTE: (Calendario cívico. 2024, p. 2)

MARZO	1	PROCLAMACIÓN DEL PLAN DE AYUTLA, 1854, POR JUAN ALVAREZ E IGNACIO COMONFORT.
	2	ERECCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, EN 1824.
	2	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE JOSEFA ORTIZ DE DOMÍNGUEZ, ESPOSA DEL CORREGIDOR, (1829)
	3	FUNDACIÓN DEL INSTITUTO LITERARIO DEL ESTADO DE MÉXICO, EN 1828.
	8	DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER.
	16	EN 1884 NACE HERIBERTO ENRÍQUEZ, EN TOLUCA, AUTOR DE LA LETRA DEL HIMNO AL ESTADO DE MÉXICO.
	18	ANIVERSARIO DE LA EXPROPIACIÓN PETROLERA, (1938)
	21	ANIVERSARIO DEL NACIMIENTO DE BENITO JUÁREZ, (1806)
	21	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE GUADALUPE VICTORIA, (1843)
	25	EN 1983 MUERE MARIO COLÍN SÁNCHEZ, HISTORIADOR DEL ESTADO DE MÉXICO.
	26	PROMULGACIÓN DEL PLAN DE GUADALUPE, 1913.
	27	EN 1972 MUERE JUAN FERNÁNDEZ ALBARRÁN.

ABRIL	2	TOMA DE PUEBLA, 1867.
	8	EN 1963 MUERE HERIBERTO ENRÍQUEZ

	10	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE EMILIANO ZAPATA, (1919)
	10	EN 1789 NACE LEONA VICARIO.
	11	DÍA DEL PERIODISTA MEXIQUENSE.
	11	EN 1812 SURGE EL PERIÓDICO "EL ILUSTRADOR NACIONAL" EN EL ESTADO DE MÉXICO, DÍA DEL PERIODISTA MEXIQUENSE.
	13	NACIMIENTO DE HERMENEGILDO GALEANA, 1762.
	15	MUERTE DE ANDRÉS QUINTANA ROO, 1851.
	17	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ, (1695)
	21	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE SEBASTIÁN LERDO DE TEJADA, (1889)
	21	ANIVERSARIO DE LA HERÓICA DEFENSA DEL PUERTO DE VERACRUZ, (1914)
	22	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE NICOLÁS BRAVO, (1854)
	28	NACIMIENTO DEL REY POETA NEZAHUALCÓYOTL, 1402.
	30	FECHA LÍMITE PARA LA CLAUSURA DEL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.

MAYO	1	EN 1816 NACE FELIPE SÁNCHEZ SOLÍS, EN NEXTLALPAN, MEX. DIRECTOR DEL INSTITUTO CIENTÍFICO Y LITERARIO.
	1	DÍA DEL TRABAJO
	2	MUERTE DE LEÓN GUZMÁN, 1884.
	5	BATALLA EN PUEBLA, CONTRA LOS FRANCESES, AL MANDO DEL GRAL. ZARAGOZA, (1862)
	6	MUERE JOSÉ VICENTE VILLADA (1904), FUE GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO.
	8	ANIVERSARIO DEL NACIMIENTO DE MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, (1753)
	15	DÍA DEL MAESTRO
	15	TOMA DE QUERÉTARO POR LA FUERZA DE LA REPÚBLICA, 1867.
	21	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE VENUSTIANO CARRANZA, 1920)
	21	EN 1895 NACE LÁZARO CÁRDENAS.

	26	EN 1910 NACE ADOLFO LÓPEZ MATEOS, EN ATIZAPÁN DE ZARAGOZA, FUE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN 1958-1964.
	28	EN 1893 MUERE FELIPE VILLANUEVA, MÚSICO Y COMPOSITOR (ESTADO DE MÉXICO)

JUNIO	1	DÍA DE LA MARINA NACIONAL.
	3	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE MELCHOR OCAMPO, (1861)
	6	EN 1990 SE FUNDA LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)
	15	MUERTE DE SANTOS DEGOLLADO, 1861.
	16	DÍA DEL PADRE.
	17	EN 1892 NACE MANUEL ESQUIVEL DURÁN, AUTOR DE LA MÚSICA DEL HIMNO DEL ESTADO DE MÉXICO.
	18	EN 1892 NACE ÁNGEL MA. GARIBAY KINTANA, EN TOLUCA.
	20	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE IGNACIO ALDAMA, (1811)
	21	ANIVERSARIO DE LA VICTORIA DE LAS ARMAS NACIONALES SOBRE EL IMPERIO 1867.
	22	EN 1922 NACE MARIO COLÍN SÁNCHEZ.
	23	NACIMIENTO DE IGNACIO RAMÍREZ, 1818. CATEDRÁTICO DEL INSTITUTO LITERARIO.
	23	MUERTE DE LEANDRO VALLE, 1861.
	26	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE IGNACIO ALLENDE, MARIANO MATAMOROS Y JUAN ALDAMA, (1811)
	27	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE HERMENEGILDO GALEANA (1814)
	29	EN 1882 NACE ISIDRO FABELA, EN ATLACOMULCO, MEX.

JULIO	5	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE VALENTÍN GÓMEZ FARÍAS, (1858)
	6	EN 1840 NACE JOSÉ MA. VELASCO, EN TEMASCALCINGO, MEX.
	14	EN 1850 MUERE JOSÉ MA. LUIS MORA, DIPUTADO CONSTITUYENTE DEL ESTADO DE MÉXICO, AUTOR DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN.
	15	MUERTE DE IGNACIO RAMÍREZ CALZADA, 1879.

	15	ANIVERSARIO DE LA ENTRADA DEL PRESIDENTE BENITO JUÁREZ A LA CIUDAD DE MÉXICO AL TRIUNFO DE LA REPÚBLICA, (1867)
	17	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE ÁLVARO OBREGÓN, (1928)
	18	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE BENITO JUÁREZ, (1872)
	20	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE FRANCISCO VILLA, (1923)
	24	EN 1879 NACE AGUSTÍN MILLAN VIVERO, EN Texcaltitlán, MEX. PROMULGÓ LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO EN 1917.
	24	MUERTE DE NARCISO BASSOLS, 1959. ORIGINARIO DE TENANGO DEL VALLE.
	30	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, (1811)

AGOSTO	1	EN 1940 MUERE ANDRÉS MOLINA ENRÍQUEZ, SUS IDEAS QUEDARON EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
	8	NACIMIENTO DE EMILIANO ZAPATA, 1873.
	10	EN 1897 NACE EN TOLUCA HORACIO ZÚÑIGA, POETA E HISTORIADOR.
	10	NACIMIENTO DE VICENTE GUERRERO, 1782.
	12	EN 1964 MUERE ISIDRO FABELA, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO, 1942-1945
	13	FIRMA DE LOS TRATADOS DE TEOLOYUCAN, 1914. ENTRE OBREGÓN Y EDUARDO ITURBIDE.
	13	EN 1813 NACE PLUTARCO GONZÁLEZ, EN TOLUCA, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO EN 1855.
	14	NACIMIENTO DE MARIANO MATAMOROS, 1770.
	20	BATALLA DE CHURUBUSCO, 1847.
	21	EN 1904 NACE ALFREDO DEL MAZO VÉLEZ, EN ATLACOMULCO, MEX. FUE GOBERNADOR: 1945-1951.
	21	MUERTE DE LEONA VICARIO, 1842.
	24	ANIVERSARIO DE LA FUNDACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, (1937)
	25	NACIMIENTO DE AGUSTÍN GONZÁLEZ, EN TLALNEPANTLA, 1859.
	26	EN 1912 FALLECE JOSÉ MA. VELASCO.
	28	NACIMIENTO DE CARLOS HANK GONZÁLEZ, 1927.

SEPTIEMBRE	1	APERTURA DEL PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, E INFORME DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.
	2	MUERTE DE AGUSTÍN GONZÁLEZ, 1926.
	8	NACIMIENTO DE JOSEFA ORTÍZ DE DOMÍNGUEZ, 1768.
	8	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE IGNACIO ZARAGOZA, (1862)
	11	EN 1918 MUERE JOAQUÍN ARCADIO PAGAZA, SACERDOTE ORIGINARIO DE VALLE DE BRAVO, MEX.
	13	ANIVERSARIO DE LA GESTA DE LOS NIÑOS HÉROES, (1847)
	13	EN 1956 MUERE HORACIO ZÚÑIGA, HISTORIADOR, POETA.
	14	ANEXIÓN DE CHIAPAS AL PACTO FEDERAL, 1824.
	15	ANIVERSARIO DEL GRITO DE INDEPENDENCIA, (1810)
	16	ANIVERSARIO DEL INICIO DE LA INDEPENDENCIA, (1810)
	22	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE ADOLFO LÓPEZ MATEOS, (1969)
	27	CONSUMACIÓN DE LA INDEPENDENCIA, 1821.
	30	NACIMIENTO DEL GENERALÍSIMO JOSÉ MA. MORELOS Y PAVÓN, 1765.

OCTUBRE	4	PROMULGACIÓN DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO, 1824.
	5	ANIVERSARIO DE LA PROCLAMACION DEL PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ, (1910)
	7	MUERTE DE BELISARIO DOMÍNGUEZ, 1913.
	12	EN 1987 MUERE GUSTAVO BAZ PRADA, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO: 1914-1915 Y 1957-1963.
	12	ANIVERSARIO DEL DESCUBRIMIENTO DE AMÉRICA POR CRISTÓBAL COLÓN, (1492)
	12	NACE JOSÉ MA. LUIS MORA, 1794.
	13	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE MANUEL ÁVILA CAMACHO, (1955)
	14	EN 1852 MUERE JOSÉ MA. GONZÁLEZ ARRATIA.
	16	NACE VICENTE RIVA PALACIO, 1832. GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO (1863)
	19	EN 1967 MUERE ÁNGEL MA. GARIBAY KINTANA.
	19	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE PLUTARCO ELÍAS CALLES, (1945)

	19	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE LÁZARO CÁRDENAS, (1970)
	22	EN 1897 NACE NARCISO BASSSOLS, EN TENANGO DEL VALLE
	23	DÍA NACIONAL DE LA AVIACIÓN.
	24	DÍA DE LAS NACIONES UNIDAS.
	30	BATALLA DEL MONTE DE LAS CRUCES, 1810.
	31	APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN PARTICULAR DEL ESTADO DE MÉXico, 1917.
	31	EN 1783 NACE JOSÉ MA. GONZÁLEZ ARRATIA, EN TOLUCA,
	31	EN 1857 MUERE PLUTARCO GONZÁLEZ

NOVIEMBRE	2	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE FRANCISCO JAVIER MINA, (1817)
	4	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE PASCUAL ORTIZ RUBIO, (1963)
	5	EN 1821 NACE LEÓN GUZMÁN, EN TENANGO DEL VALLE, MEX.
	6	PROMULGACIÓN DEL ACTA DE INDEPENDENCIA NACIONAL POR EL CONGRESO DE CHILPANCINGO, 1813.
	12	NACIMIENTO DE SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ, 1651.
	13	NACIMIENTO DE IGNACIO MANUEL ALTAMIRANO, 1834.
	19	EN 1910 MUERE AQUILES SERDÁN.
	20	ANIVERSARIO DE LA INICIACIÓN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, (1910)
	20	MUERTE DE MANUEL ESQUIVEL DURÁN, 1975.
	21	EN 1737 NACE JOSÉ ANTONIO ALZATE Y RAMÍREZ, OZUMBA, MEX. PERIODISTA, TEÓLOGO.
	21	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE RICARDO FLORES MAGÓN, (1922)
	23	DÍA DE LA ARMADA DE MÉXICO.
	28	ANIVERSARIO DE LA PROCLAMACIÓN DEL PLAN DE AYALA, (1911)
	30	NACIMIENTO DE ANDRÉS QUINTANA ROO, 1787.
	30	EN 1868 NACE ANDRÉS MOLINA ENRÍQUEZ, EN JILOTEPEC.

DICIEMBRE	3	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE ADOLFO RUIZ CORTINES, (1973)
	5	PRIMEROS 5 DÍAS HÁBILES, INFORME DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES.
	10	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE EMILIO PORTES GIL, (1978)
	10	DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE (ONU), (1948)
	15	CLAUSURA DEL PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
	15	EN 1843 NACE JOSE VICENTE VILLADA, DIPUTADO Y GOBERNADOR.
	19	EN 1975 MUERE ALFREDO DEL MAZO VÉLEZ, GOBERNADOR 1945-1951.
	22	ANIVERSARIO DEL FALLECIMIENTO DE JOSÉ MA. MORELOS Y PAVÓN, (1815)
	29	NACIMIENTO DE VENUSTIANO CARRANZA, 1859.

FUENTE: (Secretaría General de Gobierno, 2024, p. 2)

Bibliografía

Asamblea, D. (1845) *Decreto No. 28. abril, Designando los lugares en que debe haber Ayuntamientos, sus facultades y obligaciones*, Colección de Decretos Constitucionales del Estado Libre y Soberano de México 1827-1846. Tomo II. Méx. p. 531 (Vol. II) México, Ciudad de México, México. Recuperado el Junio de 2008

Ayuntamiento de Naucalpan. (2009) *Reglamento del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.* Naucalpan, de México, México: Gaceta Municipal.

Ayuntamiento de Naucalpan. (2009) *Reglamento del reordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano del Municipio de Naucalpan de Juárez.* Gaceta Municipal.

Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. (2021) *Reglamento para la Regulación de la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios.* Nezahualcóyotl, México: Gaceta Municipal.

Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. (2024,) *Bando Municipal.* Nezahualcóyotl, de México, México: Gaceta Municipal.

Ayuntamiento de Toluca. (2024, 29 de julio) *Código Reglamentario Municipal de Toluca, 2024, pp.339.* Toluca, México: Gaceta Municipal. Recuperado el 15 de Julio de 2024

Barrientos López, G. (2004) *Otomíes del Estado de México* (Primera edición ed.) México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

Cámara de Diputados. (1941, 1 de marzo) *Ley Orgánica Municipal.* Toluca: Gaceta de Gobierno. Recuperado el 2021

Cámara de Diputados. (1950, 2 de diciembre) *Ley Orgánica Municipal del Edo. Méx.* Gaceta de Gobierno. Recuperado el 2022

Camara de Diputados. (1992, 22 de septiembre) *Ley orgánica Municipal del Estado de México.* Toluca, México: Gaceta de Gobierno. Recuperado el 2023

Cámara de Diputados. (2008, abril) *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.* Gáceta de Gobierno.

Cámara de Diputados. (2009) *Código Electoral del Estado de México.* México: Gaceta de Gobierno.

Cámara de Diputados. (2013, 15 de marzo) *Ley Orgánica Municipal del Edo. de Méx.* Gaceta de Gobierno. Recuperado el 2022

Cámara de Diputados. (2014, 14 de mayo) *Ley Orgánica Municipal del Estado de México.* México: Gaceta de Gobierno. Recuperado el 2022

Cámara de Diputados. (2017, 4 agosto) *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.* México: Gaceta de Gobierno.

Cámara de Diputados. (2023) *Ley de Planeacion del Estado de México y Municipios.* México: Gaceta de Gobierno. Obtenido de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf

Cámara de Diputados. (2024, 1 de abril) *Ley Agraria.* México: Gaceta del Gobierno Federal.

Cámara de Diputados. (2024, 21 de mayo) *Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.* Gaceta de Gobierno. Obtenido de https://legislativoedomex.gob.mx/

Camara de Diputados. (2024, 24 de mayo) *Ley Orgánica Municipal del Estado de México.* Gaceta de Gobierno. Obtenido de www.cddiputados.gob.mx/POLMEX/leyes2006/15.html

Cámara de Diputados. (2024, 5 de abril) *Código Administrativo del Estado de México.* MÉXICO: Gaceta de Gobierno.

Cámara de Diputados. (2024, 5 de abril) *Código para la Biodiversidad del Estado de México.* De México, México: Gaceta de Gobierno.

Cámara de Diputados. (2024, 5 de abril) *Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México.* México: Gaceta de Gobierno.

Cámara de Diputados. (2024, 5 de abril) *Ley de Seguridad del Estado de México.* México: Gaceta de Gobierno.

Cámara de Diputados. (2005, 19 de mayo) *Ley Orgánica Municipal del Edo. De Méx.* Gaceta de Gobierno. Obtenido de www.cddiputados.gob.mx

Caruso Larrainci, A. (S/F) *La Planeación del Desarrollo y la Participación Ciudadana: Herramientas Básicas del Buen Gobierno Municipal.* México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Castelazo, J. R. (1979) *Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública.* (Segunda ed.) México: Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Recuperado el 2022

Cerda, A. (2008) *Autoridades Auxiliares* (Primera edición ed.) (IAPEM, Ed.) Talleres Diseño e Impresión, S.A. de C.V. Recuperado el 2022

Congreso de la Unión. (2005, 3 de Noviembre) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.* Dirección GGeneral de Bibliotecas. Obtenido de www.cddhchttps://www.diputados.gob.mx/seDÍA/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

Congreso de la Unión. (2024, 22 de marzo) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Gaceta de Gobierno. Obtenido de https://web.diputados.gob.mx/inicio

COPLADEM, Subcomité Especial de Desarrollo Institucional Municipal. (2000) *Manual de reglamentación municipal.* MÉXICO: GEM, COPLADEM.

Decreto No. 24 Gaceta de Gobierno Núm.119, Decreto No. 24 (1997)

Enciclopedia Libre. (12 de mayo de 2009) *Wikipedia*. Obtenido de http://es.wikipedia.org/wiki/Tradición

Gaceta de Gobierno Núm. 119 decreto No. 24, 119 (Decreto del Gobierno del Estado de México 24 de junio de 1997)

Herbert, A. S., & Smithburg, D. (1968) *Administración Pública. Ed. Letras, S.A..-* (Primera ed.) México: Letras, S.A.

IAPEM, Instituto de Administración Pública. (1997) *Manual Básico para la Administración Municipal* (Segunda ed.) Toluca, México: IAPEM.

INAP, BANOBRAS. (1987) *Manual de Administración Municipal.* México: Instituto Nacional de Administración Pública y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. (1987) *Manual de Servicios Públicos Municipales* (Primera ed.) México: BANOBRAS; FOMUM.

Jurisprudencia del 24 de noviembre del 2003, Jurisprudencia del 24 de noviembre del 2003 (Tribunal Electoral del Estado de México 24 de noviembre de 2003)

Macías Torres, M. L. (15 de Noviembre de 2000) *Teoría general del reglamento.* Obtenido de Universidad abierta: www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M/Macias%20Maria-Teoria%20gral%20reg.htm

Olmedo, R. (1999, octubre) *El poder comunitario en Tlaxcala. las Presidencias Municipales Auxiliares* (Primera ed.) México: Comuna.

Ponce, A. R. (1974) *Análisis de puestos* (Quinta edición, octava reimpresión, ed.) México: LIMUSA. Recuperado el 2022

Real Academia Española. (15 de Julio de 2024) *Palabra circular*. Obtenido de Diccionario de la Real Academia Española: https://dle.rae.es/circular?m=form

Sabine, G. H. (1982) *Historia de la teoría política* (Octava reimpresión ed.) México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 2023

Salazar Medina, J. (2009) *Elementos Básicos de la Administración Municipal* (Primera ed.) México: Instituto de Administración Pública, A.C.

San Mateo Naucalpan. (26 de Febreo de 2023) *https://www.facebook.com/profile.php?id=100063443816345&sk=about*. Obtenido de https://www.facebook.com/profile.php?id=100063443816345&sk=about

Secretaría General de Gobierno. (Noviembre de 2024) *https://sgg.edomex.gob.mx/calendario_civico*. (G. d. México, Ed.) Recuperado el 15 de Noviembre de 2024, de https://sgg.edomex.gob.mx/calendario_civico: ttps://sgg.edomex.gob.mx/calendario_civico

Selene Rosa María, R. S., fuerte, M. A., & Eudave. (2009, julio) *Manual Básico para la Administración Pública Municipal* (Quinta ed.) Toluca, De México, México: IAPEM.

Spencer, H. (1896) *Los antiguos mexicanos*. Oficina tipográfica de la Secretaría de Fomento. Recuperado el 2023

Téllez, M., & Piña, L. H. (2001) *Colección de decretos del Congreso del Estado de México, 1824- 1910* (Vol. II) (U. y. Legislatura local, Ed.) Toluca, México: Legislatura local, UAEM y Colegio Mexiquense A.C. Recuperado el 2022

Terry, G. (1977) *Principios de administración*. (Octava reimpresión ed.) México: C.E.C.S.A. Octava reimpresión.-.

Tinoco, R. (1999) *Organizaciones Sociales en el Estado de México* (Primera edición ed.) México: Gobierno del Estado de México; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México.

Análisis de la Participación Ciudadana y de la Educación Ambiental no Formal en el Diseño e Implementación del Programa Municipal de Cambio Climático (PROMACC) y del Programa Cultura del Agua

Jonathan Jiménez Huerta

Premio a la Investigación | Modalidad Estudio de caso

iapem

Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Toluca, México, 2025

Índice

Introducción 195

Capítulo I
Fundamentación Teórica 199
1.1 Las Políticas Públicas 199
1.1.1 El Proceso de las Políticas Públicas 201
1.2 El Diseño 202
1.2.1 Dos Modos del Diseño 203
1.2.2 Herramientas de Política Pública 205
1.3 Implementación de las Políticas Públicas 208
1.3.1 La Implementación Perfecta 209
1.3.2 Condicionamientos de la Implementación 211
1.4 Del Concepto de Ciudadanía al Concepto de Participación Ciudadana 215
1.4.1 Participación sin efecto vinculante 217
1.4.2 Participación con Efecto Vinculante 218
1.4.3 Mecanismos de Participación Ciudadana 219
1.4.4 Condicionamientos de la Participación Ciudadana 220
1.5 La Educación Ambiental 222
1.5.1 Educación Ambiental Formal 223
1.5.2 La Educación Ambiental Informal 224
1.5.3 La Educación Ambiental no Formal 224
1.5.4 Aportes y Limitaciones de la Educación Ambiental no Formal 225

Capítulo II
Metodología 227
Introducción 227
2.1 Investigación Documental 227
2.2 Estudio de Caso 229
2.3 Recopilación de Información 230

Conclusiones 243

Bibliografía 247

Introducción

Actualmente el municipio de Toluca atraviesa por una crisis hídrica que se incrementa mediante las problemáticas ambientales presentes en el municipio, las cuales generan impactos y complicaciones en los modos de vida de los habitantes del municipio, de igual manera en los ecosistemas que forman parte de este territorio. Lo antes mencionado, permite cuestionar si la ciudadanía es consciente y si se encuentra preparada para enfrentar las consecuencias de las problemáticas ambientales con las que a diario conviven, sin embargo, también permite cuestionar la atención de las problemáticas ambientales por parte de las autoridades públicas municipales.

El Artículo 4 constitucional es claro y establece el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente adecuado, es por esto que, la Carta Magna en el Artículo 115 otorga responsabilidades y facultades en materia ambiental a los gobiernos locales. Los municipios son el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, es así como, el municipio visto como unidad de análisis permite una mayor precisión y brinda detalles de los cambios que las políticas, programas y estrategias generan en la población.

Dentro del municipio de Toluca, las problemáticas ambientales han ido en aumento, y según la temporada del año; de acuerdo con Morales (2007) entre estas problemáticas se encuentran las islas de calor, la contaminación atmosférica, el calentamiento del asfalto, la deforestación y la escasa presencia de áreas verdes urbanas en el municipio, el abatimiento de los cuerpos de agua, todas estas problemáticas mantienen una relación directa y escalonada con el agua.

Para generar un panorama sobre la situación ambiental del municipio, al día de hoy la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2023) informó que, debido a las condiciones de la calidad del aire, desde el año 2016 la ciudad de Toluca se ha posicionado como la segunda

ciudad más contaminada de México, después de Monterrey, y la cuarta con peor calidad el aire en Latinoamérica. Por otra parte, de no tomar acciones y medidas urgentes, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2012) ha señalado que para el año 2050, el problema de la contaminación ambiental en las áreas urbanas podría alcanzar gran relevancia ya que existe la posibilidad de que se convierta en la principal causa de mortalidad en México, por encima de la falta de acceso de agua potable y saneamiento.

El Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx) y el Instituto Tecnológico de Toluca (ITTOL), detallan que el impacto de la deforestación y de la escasa presencia de áreas verdes urbanas afecta principalmente a la zona centro y sur del municipio, sin embargo, también se ven afectados los municipios colindantes con la capital mexiquense, como lo son Metepec, San Mateo Atenco y Lerma, esto debido a la presencia de las zonas industriales y a la congestión vial de Paseo Tollocan (2023).

Por lo anteriormente mencionado, es sumamente crucial contar con la presencia de una ciudadanía con toma de conciencia y se requiere de una educación ambiental que fomente y propicie acciones, valores, actitudes y hábitos para una sociedad y medio ambiente en equilibrio. Aunado a esto, la formulación de planes y programas municipales en materia ambiental que incorporen y fomenten acciones para mitigar las problemáticas ambientales, resulta más eficiente si son implementados de forma inmediata, de lo contrario, en al menos diez años estas afectaciones habrán escalado y aumentado su magnitud, por lo cual contrarrestarlas asumiría un mayor coste, capacidades y además, acciones obligadas hacia los ciudadanos.

La necesaria participación de los ciudadanos en la estructura de los planes y programas municipales en materia ambiental da paso a la educación ambiental no formal, entendida como aquella educación que gira en torno a la participación social en los mecanismos de protección ambiental y propuestas de iniciativas generadas por los ciudadanos, que busca integrar los intereses, buenas prácticas, así como la voluntad y valores hacia el cuidado del ambiente.

La problemática ambiental del agua se relaciona en términos fisicoquímicos y ecológicos con la contaminación atmosférica, del suelo, con el incremento de la temperatura y las islas de calor; y que, trae consigo afectaciones severas para la población y para los ecosistemas. De acuerdo con el *National Assement Synthesis Team* (2012), el agua es el elemento central del sistema climático y del ciclo hidrológico y cualquier alteración en la temperatura, en el incremento de la deforestación, así

como en la concentración de partículas suspendidas que, por efectos de la gravedad, se depositarán en los cuerpos de agua (Zhao, Przybysz, Guan, 2021) generarán cambios significativos en el ciclo hidrológico.

En esta tesitura, la presente investigación se centra en el análisis de diseño e implementación del Programa Municipal de Cambio Climático (PROMACC) y del Programa Cultura del Agua, el primero de estos, incorpora la atención a las problemáticas ambientales referentes a la contaminación del suelo, del aire, deforestación y el incremento de la temperatura, por su parte, el Programa Cultura del Agua se centra específicamente en brindar atención a la problemática ambiental del vital líquido.

La participación ciudadana y la educación ambiental deberían ser elementos a considerar en al menos dos aspectos de los programas ambientales: el primero, en la identificación de las problemáticas ambientales reales que afectan a la población; el segundo, en la aceptación e incorporación de acciones de educación ambiental no formal que los programas municipales ponen en marcha para los ciudadanos. Es por esto que, el objeto de interés radica en analizar si la participación ciudadana está presente durante el diseño e implementación de dichos planes y verificar si estos contemplan e incitan estrategias de educación ambiental no formal para la atención de las problemáticas ambientales en el municipio.

Esta situación será estudiada dentro del territorio mexiquense, en el municipio de Toluca que, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, presenta características demográficas con un total de 910 608 habitantes, de los cuales el 48.2% son hombres y 51.8% mujeres, lo cual representa el 5.35% de la población del territorio mexiquense (INEGI, 2020).

En esta investigación se explorará la percepción de la ciudadanía respecto a las problemáticas ambientales en el municipio y se generará su vinculación con la problemática ambiental del agua, sumado a esto, se pondrá énfasis en la participación ciudadana y en la educación ambiental no formal como herramientas de mitigación ambiental.

Para el desarrollo de la investigación se ha propuesto la siguiente pregunta que funge como guía de la misma: ¿Cuáles son las problemáticas ambientales contempladas en los planes y programas del municipio de Toluca y cómo incorporan la participación ciudadana y el fomento de la educación ambiental no formal? Para brindar respuesta a esta interrogante, se ha propuesto el siguiente objetivo general: Analizar la incorporación de la participación ciudadana y el fomento de la educación ambiental no formal en el diseño e implementación del programa PROMACC y del Programa Cultura del Agua durante el periodo 2022-2024 en el municipio de Toluca.

Para el cumplimiento del objetivo general se desarrollan tres objetivos particulares, el primero de ellos se trata del objetivo teórico cuya finalidad es: Desarrollar un capítulo teórico que dé cuenta del diseño e implementación de los planes y programas municipales, así como de la participación ciudadana y la educación ambiental no formal. El segundo objetivo particular contempla los elementos históricos contextuales con la finalidad de: Describir la evolución de las problemáticas ambientales en el municipio de Toluca durante el periodo 2014-2024 y establecer sus impactos en la problemática ambiental del agua.

Finalmente, se propone el objetivo metodológico con la finalidad de: Diseñar una agenda de investigación con dos vertientes, por un lado; con investigación documental en donde se identifiquen los planes y programas ambientales, las problemáticas ambientales previstas en estos, la incorporación de la participación ciudadana y el fomento de la educación y, por otra parte, con un estudio de caso en municipio de Toluca aplicando estrategias de investigación cualitativa para conocer si la ciudadanía fue tomada en cuenta en la elaboración de los planes, si estos corresponden a las problemáticas que la ciudadanía presenta y si incorporan estrategias de educación ambiental no formal.

Capítulo I
Fundamentación Teórica

Con el propósito de incorporar elementos que permitan el análisis para su abordaje, en este apartado se desarrollarán los principales aspectos teóricos que acompañan este problema de investigación.

1.1 Las Políticas Públicas

Considerando que se hará mención del proceso de la implementación como parte del ciclo de las políticas públicas, es necesario poner en la arena la conceptualización de la cual han de derivarse estos preceptos. Para comenzar con el debate, es preciso marcar la distinción de dos conceptos originarios en idioma inglés y que en español no poseen una traducción precisa; *politics* (política) y *policies* (políticas).

Harold Lasswell (1950), el referente en las ciencias de políticas, precisa esta distinción para referirse a *política* (politics) como las relaciones de poder, y por otro lado, lo referente a las políticas públicas (policies, policy). Con esta diferenciación, (Aguilar, 2009) es posible separar a la Ciencia Política (politics sciences) de las Ciencias de Políticas (policy sciences).

En este sentido, Lasswell (1951: p.5) define a las políticas públicas como "disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos". Tras esta primera concepción, Lasswell en 1971 añade un punto que distingue en este proceso: el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión.

En esta tesitura, el análisis del proceso de las políticas es entendido por la manera en "cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formula, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas" (Lasswell, 1971).

Por otro lado, el análisis en el proceso y para el proceso, es definido por "el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación" (Lasswell, 1971).

Con esta diferencia se marcó la brecha entre ciencia para comprender y ciencia para decidir. Como resultado de esta separación, surgen dos tendencias de las políticas públicas: los estudios de las políticas (*policy studies*) y el análisis de las políticas (*policy analysis*).

Luis F. Aguilar Villanueva, el introductor de las políticas públicas en México, define a las políticas públicas como:

1.- "El conjunto de acciones que se orientan a la realización de objetivos considerados como prioritarios por la sociedad, para resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema" (Aguilar, 2009 p.29).
2.- "Un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía" (Aguilar,2009 p.29).
3.- "Un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas" (Aguilar,2009 p.29).

Este autor señala que las características fundamentales de la política pública son la orientación de sus objetivos, el involucramiento de la participación ciudadana con el gobierno, los instrumentos, el respeto a la legalidad, así como la implementación y la evaluación de la política (Aguilar,1995). La propuesta de Aguilar considera que la participación ciudadana cobra un papel importante en la toma de decisiones pues es la ciudadanía quien otorga vitalidad a la política, principalmente en el diagnóstico y en las posibles soluciones, pues es la misma ciudadanía quien conoce de mejor forma sus necesidades.

Estas definiciones apuntan que la política pública es una acción que compete a las autoridades gubernamentales, en donde se identifica al actor público como el responsable de ejecutar e implementar la política.

1.1.1 El Proceso de las Políticas Públicas

Diversos autores han ilustrado que el proceso de la política pública está conformado por fases o etapas que, en su conjunto materializan a la política pública. A pesar de que el número de etapas y el término puede variar de acuerdo con cada autor, también coinciden en que cada etapa conlleva procesos, elementos, actores y conocimientos distintos. Ante esta coyuntura, De León (1977, pp.5-17), sostiene que "delinear el proceso de las políticas públicas centra la atención en el proceso de, es decir, en el funcionamiento del proceso de las políticas como algo orientado por el proceso".

La postura que De León sostiene permite fundamentar las aportaciones de Lasswell en el enfoque multidisciplinario de las ciencias de las políticas. Durante los años setenta, Brewer y De León sustentaron que "el proceso de las políticas no incluye un modelo como tal, sino que, consideraron que el proceso de las políticas era como un dispositivo (una heurística en sí) que ayudaría a desagregar una red de otro modo inconsútil y que cada segmento y transición de la política estaría diferenciada por distintas acciones y propósitos" (De León,1977. p.10).

Dicho de otra forma, comprender el proceso de la política a través de fases o etapas, permite analizar de forma particular cada una de éstas, conociendo así los elementos, actores, complicaciones y circunstancias que le competen, sin dejar a un lado que el conjunto de estas etapas da forma a la política pública.

Para lograr una mejor comprensión de la propuesta del "modelo" del proceso de las políticas, Brewer y De León ilustran la metáfora de ver este proceso como "un médico, es decir; éste puede examinar la circulación sanguínea de un paciente, pero nunca puede olvidarse de que la circulación está contenida dentro de un sistema, es decir, el cuerpo y de que le es vital" (1983).

A continuación, se presentan las fases que componen el ciclo de las políticas públicas, cabe señalar que, así como existen diversas acepciones en el concepto de las políticas públicas, las fases o etapas no son la excepción. Lasswell (1977) argumenta que el ciclo de las políticas públicas es la base tanto del análisis del proceso de las políticas públicas como del análisis en y para el proceso de las mismas. Para esto, se retoma a Corzo (2012) quien propone que la política pública se compone de las siguientes fases:

- Gestación
- Diseño

- Implementación
- Evaluación de impacto

La propuesta de Corzo (2012) no considera a la evaluación como el paso final del ciclo, sino que se encuentra presente en las fases del ciclo:

- Diseño- evaluación *ex ante*
- Implementación- evaluación concomitante
- Evaluación de impacto- evaluación *ex post*

1.2 El Diseño

Existen múltiples posturas acerca de una definición del diseño de las políticas públicas; diseño, planificación, formulación o hechura, son algunos de los referentes con los que se puede hacer mención al proceso de generación de las líneas de acción que serán ejecutadas en la implementación. Este proceso no sólo implica lo que se pretende realizar, sino que, surge el análisis de los problemas, de los instrumentos, las variables que pueden intervenir en el proceso y los actores involucrados que en resultado facilitan u obstaculizan la política pública.

Howlett (2011 p.30) argumenta que la formulación de políticas es "el proceso para identificar y atender las posibles soluciones a los problemas de políticas y explorar las distintas opciones o alternativas disponibles para atender un problema, es decir se generan las opciones respecto a qué hacer con un problema público". Además de esto, el autor menciona que en esta etapa del ciclo se identifican, afinan, evalúan y formalizan las políticas que podrán ayudar a resolver y atender las cuestiones y problemáticas identificadas en el establecimiento de la agenda.

Las aportaciones de los investigadores que han promovido la discusión del diseño (Dryzek, 1983; Ingraham, 1987; DeLeón, 1998 y Howlett, 2011; Weimer, 2015; Clarke y Craft, 2018) han generado una delimitación y se proponen explicar las implicaciones y alcances del diseño a través de la concepción de éste en tres niveles: micro, meso y macro.

Hernández, A (2019, p.48) argumenta que en el primer nivel se concibe al diseño como "una actividad tecnocrática-instrumental y como un proceso artístico y creativo. En el nivel meso el diseño es tratado como una teoría que podrá reflejar y predecir los fenómenos de las políticas públicas" como los instrumentos, los modos de gobernanza o el tipo de diseño que se adopta según el tipo de construcción social y de población objetivo. Finalmente, en el nivel macro el diseño es considerado como un dispositivo meta teórico cuyas capacidades podrán

generar o construir explicaciones o teorías para entender la realidad de las políticas.

1.2.1 Dos Modos del Diseño

La concepción del diseño se plantea de dos formas distintas: como "una actividad esencialmente creativa e innovadora" (Weimer, 1992) y como "un proceso esencialmente tecnocrático" (Howlett, 2014).

La primera de estas concepciones, procede de la crítica al racionalismo dentro de las ciencias políticas y de la subestimación de la comprensión de los diferentes procesos del gobierno, cuya crítica se centra en la imposibilidad de explicar y predecir la toma de decisión mediante un algoritmo por más complejo que fuera y que el diseño, cuando incluye estrategias para resolver los problemas se asemeja más a un arte que a una ciencia y por esta razón, no puede ser concebido como un modelo predictivo universal (Alexander, 1982., p.279).

En esta línea, Dryzek (1983) añade que "el diseño es entendido como la elaboración de alternativas para la toma de decisión, lo que usualmente se conoce en políticas públicas como formulación, y en este espacio el diseñador tiene la posibilidad de inventar, crear y afinar bocetos imaginativos que puedan adaptarse de una política a otra o servir de inspiración, en donde el diseñador mantiene un trabajo de indagación y propuestas desplegando todas sus habilidades y «pensando fuera de la caja»".

Se ha mencionado la existencia de un diseñador, pero ¿qué habilidades debe de tener? O bien ¿quién o quiénes fungen con este rol? Estos cuestionamientos permiten, de igual forma polarizar las posturas. Por un lado, entre estas habilidades se centran en la creación de redes y de negociación (Kingdon, 1995), percepción social, destreza política, persuasión, sentido estratégico (Mintrom, 2000), personalidad, carisma y gestión (Kuhnert, 2001).

El conjunto de actores que forman parte del diseño pueden ser categorizados en dos subconjuntos; los tomadores de decisión y los encargados de elaborar las alternativas, algunos autores lo describen como presidentes y ministros. Quienes fungen como tomadores de decisión, generalmente son políticos élite con caracteres de comunicación pública, organización, visión política, estilo cognitivo e inteligencia emocional. Y por otro lado los ministros o quienes elaboran las alternativas de solución, destacan de características deseables como un alto nivel de conocimiento técnico, así como habilidades políticas, administrativas y de gestión (Alexander y Lewis, 2013).

Aunado a esto, se muestra también la presencia y la asesoría de actores que en la gran mayoría son los que tomarán el desafío de definir las alternativas. Estos actores pueden ser parte del gobierno o bien, externos a él, como organizaciones, grupos de expertos, académicos y se espera que estos actores cuenten con experticia, es decir, la capacidad del o de los diseñadores para demostrar el manejo de nuevos escenarios y su resiliencia emocional para hacerlo (Considine, 2012), la creatividad, haciendo referencia a un componente irracional y no transmisible difícil de analizar, medir o definir (Alexander,1983., p.283) y la experiencia, es decir, la utilización de la memoria, recuerdos, vivencias y análisis que permiten la proyección del estado actual del problema a un estado futuro con un menor margen de error, aunque, este elemento ha sido un punto de críticas, pues el hecho de conocer un determinado grupo de alternativas y capacidades podría llegar a ser contraproducente y limitar el alcance de la creatividad y la innovación.

Sin embargo, aunque en una situación ideal en el proceso de diseño intervienen actores que proponen una serie de alternativas para la solución de un problema y son otros actores quienes toman la decisión de qué estrategias implementar, en situaciones menos favorables, es el mismo tomador de decisiones quien propone, piensa y elige las alternativas, omitiendo la posibilidad de un abanico de decisiones favorables.

Un segundo modo de mirar el diseño es a través de una óptica como actividad tecnocrática. Dentro de esta mirada del diseño es considerado como "una actividad instrumental de resolución de problemas que busca articular medios de implementación para cumplir objetivos gubernamentales" (Howlett, 2011). En este sentido, los instrumentos de política pública conforman en gran medida el equipo que ha de constituir el proceso de implementación.

Con estos problemas de diseño meramente identificados, los diseñadores tendrían la necesidad de buscar diseños de política robustos y resilientes para la efectividad y equidad de la política. En este sentido, la idea central es que los diseños deben de alcanzar los resultados máximos o incluso, óptimos a partir del gasto de los escasos recursos con los que se cuenta en el gobierno y que sólo se lograría a través de la comprensión sobre cómo se integran los múltiples elementos de la política (Howlett, 2017).

Pensar en el diseño como una actividad burocrática, permite identificar, según Howlett (2016), las capacidades en la política y en los recursos que los gobiernos necesitan para diseñar políticas, estos recursos también son clasificados en tres niveles: individual, organizacional y sistémico.

A nivel individual se encuentra la experiencia técnica en el análisis de políticas, liderazgo, negociación y evaluación de la viabilidad política de las decisiones. En el nivel organizacional, se incorporan las capacidades de movilización, información, recursos administrativos, la relación y coordinación con agencias y el apoyo político. El nivel de sistema, destaca las instituciones y las oportunidades para la creación y uso del conocimiento, los mecanismos democráticos y la legitimidad política.

Cualquiera de estos dos modos de ver el diseño implica destacar e identificar las capacidades y habilidades de los actores que se involucran en el proceso y que permitirán lograr o entorpecer los resultados de la política.

1.2.2 Herramientas de Política Pública

Los distintos modos de percibir el diseño permitirán obstaculizar o lograr la implementación. P. May (2012), sostiene que una "amplia serie de estudios de caso sobre las deficiencias de implementación sugieren que los problemas se derivan de no especificar adecuadamente las acciones deseadas y de no incluir elementos que superen los conflictos entre los actores que pondrán en práctica la implementación". Uno de los elementos que permitirá el logro de los objetivos es la identificación de instrumentos o medios que toda política pública debe de considerar.

Muchos son los actores que sostienen que, en gran medida, las fallas de la implementación son objeto del diseño de la misma, Lascoumes y Le Galéa (2007) argumentan que "el problema de la instrumentación, es decir la creación, selección y combinación de herramientas para lograr los objetivos o metas de políticas, está en el corazón del diseño de políticas".

Howlett y Jordan (2013), sostienen que, dentro de la etapa de diseño, una vez determinados los objetivos, el medio para alcanzarlos se elige de varios disponibles en una caja de herramientas llamados instrumentos. Al igual que con las definiciones de diseño, al tratar de definir los instrumentos, se han generado distintas tipologías para comprenderlos, para Jordan (2013), son evidentes cuatro categorías principales: las regulaciones, los instrumentos basados en el mercado, los enfoques voluntarios y las medidas de información. Aunque es posible añadir uno más; el instrumento de gasto o presupuesto público.

Por otro lado, Bemelmans (2010), define que los instrumentos de política pública son el conjunto de técnicas con las que las autoridades gubernamentales despliegan su poder en el intento de asegurarse apoyo y efectuar cambios sociales. Esta aportación también deja en claro

que los instrumentos de políticas son formas concretas y operativas específicas de la intervención de las autoridades que reflejan con qué acciones se interpretan y se ejecutará la implementación.

Howlett (2011) argumentó que "la clasificación de los instrumentos sería más útil si se clasificaban en dos dimensiones: sustancial y procedimental. Los instrumentos sustantivos son aquellos que pueden efectuar o detectar cambios en el sistema socioeconómico y por lo tanto son capaces de resolver o abordar directamente un problema de política" y que se lograría a través de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Por otro lado, los instrumentos procedimentales están "destinados a garantizar el apoyo a las acciones gubernamentales, afectando el comportamiento de los actores involucrados en la formulación e implementación de las políticas" (Howlett, 2019). En otras palabras, estos instrumentos estructurarán el juego, pero no determinarán los resultados.

Existe otra manera de pensar en cómo emplear los instrumentos, para esto, la teoría de la instrumentación por modos de gobernanza, propuesta por Howlett (2011), desarrolla la teoría sobre la asociación de distintos modos de gobernanza a una combinación ideal de las mejores alternativas de instrumento, cuyos usos son coherentes y compatibles. Considine (2002) plantea los cuatro modos de gobernanza posibles: legal, corporativista, de mercado y de red. Cada uno de estos tiene propósitos generales y Howlett (2011) señala que estos propósitos y preferencias determinarán la elección de los instrumentos, es decir, la elección de los instrumentos depende del tipo de contexto y que estos instrumentos cohabitan simultáneamente. La tabla 1 plantea los instrumentos idóneos para cada modo de gobernanza.

Tabla 1
Instrumentos de la gobernanza

Recursos Natos	Modo de Gobernanza				
		Legal	**Corporativista**	**De mercado**	**De red**
		-Gobierno directo -Tribunales administrativos	-Empresas estatales	-Privatización -Contratación externa -Agencias especiales de operación. -Asociaciones público-privadas	-Agencias clientelares -Audiencias públicas
	Autoridad	-Leyes -Regulación directa -Procedimientos administrativos	-Comisiones independientes de regulación -Regulación delegada -Consejos de asesores.	-Desregulación -Regulación voluntaria y autorregulación	Conferencias de grupos de interés
	Tesoro	-Impuestos especiales -Seguros	-Subsidios, subvenciones, movilización de grupos de interés.	-Incentivos a impuestos -Exhortación y persuasión	-Creación de grupos de interés
	Información	-Campañas de información -Censura -Secretos oficiales	-Campañas de información del gobierno -Encuestas	-Estadística y recolección de datos	-Libertad de información

Fuente: Retomado de Howlett (2011, p.129)

Finalmente es posible argumentar que, si un diseño de políticas pretende sobrevivir y ser efectivo, debe ser compatible con los modos de gobernanza preexistentes. Si bien esta propuesta se recupera como una guía de adopción de los instrumentos, la crítica y el problema con este planteamiento es que no se expresa una relación clara entre el contexto y los actores y mucho menos con el rol de la experiencia, formación y las ideas de los diseñadores.

1.3 Implementación de las Políticas Públicas

Van Meter y Van Horn proponen una definición explícita sobre esta fase del proceso: "la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente determinados" (1975, p.99). Las aportaciones de estos autores en la implementación añaden que esta fase no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido, identificado y estructurado los objetivos y las metas, es decir, posterior a la fase del diseño.

Otra de las concepciones de la implementación es la propuesta por Meny y Thoening (1992, p.158): "la implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos". El autor genera un cuestionamiento integrado a este proceso; ¿la ejecución de una política pública debe generar necesariamente efectos?

En este sentido, Van Meter y Van Horn, proponen comprender la distinción entre la implementación y el impacto de la política, debido a la interrelación que estos presentan. Por un lado, el estudio en el impacto de la política abarca las consecuencias de las decisiones políticas y, por el contrario, en la ejecución se destacan las fuerzas que van a determinar el impacto de la política. En este sentido, Dolbeare (1974) genera una premisa de distinción; los estudios del análisis de impacto se preguntan ¿qué ocurrió? Mientras que los estudios de la implementación se preguntan ¿por qué ocurrió de esta manera?

Lowi (1964) y Froman (1968), denotan que el proceso de la implementación variará dependiendo de las características de la política que se va a ejecutar. Es decir que, a los distintos tipos de decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras, actores y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública. Esta premisa es fundamental puesto que, identifica que el proceso de la implementación será influenciado por factores internos y externos de la política.

1.3.1 La Implementación Perfecta

Uno de los fines que persigue esta investigación, es conocer los elementos y circunstancias que entorpecen la implementación de los planes y programas municipales, desde esta tesitura, es conveniente exponer primeramente cómo sería una implementación perfecta y posteriormente contrastar con las fallas que limitan la ejecución y que pueden influir en la política.

Algunos autores como Hood (1976), Hogwood y Gunn (1984) argumentan que "una implementación efectiva requiere de una buena cadena de órdenes y la capacidad de coordinar y controlar algo con lo que lastimosamente se padecía" (Parsons 1997) p.487). Bajo esta premisa, Hood (1976) propone el modelo que cuestiona ¿cómo sería la implementación perfecta?, para esto, en su obra *Limits of Administration*, plantea las cinco condiciones de la implementación perfecta:

- La implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo "militar", con líneas de autoridad claras.
- Las normas se respetan y los objetivos se expresan.
- Las personas hacen aquello que se les dice y se les pide
- Existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización.
- No hay presiones de tiempo (Hood, 1976).

Gunn (1984) retoma los aportes de Hood (1976) y desarrolla un modelo que cuestiona ¿cuáles son las condiciones previas que tendrían que satisfacerse para el lograr la implementación perfecta y por qué es poco probable que se consiga en la práctica?, para dar respuesta, a continuación se presenta la tabla 2 cuya aportación propone lo siguiente:

Tabla 2
Decálogo de Gunn

Circunstancia ideal	¿Por qué no es posible?
Que las circunstancias externas a la agencia implementadora no impongan restricciones paralizantes.	Algunos obstáculos de la implementación están fuera de los administradores, ya que son externos a la política pública y a la agencia implementadora.
Que se ponga a disposición del programa el tiempo y recursos suficientes.	Esta condición coincide con la primera y se considera restricción externa. Se esperan muchos resultados demasiado pronto, sobre todo cuando se trata de actitudes y comportamiento. Los políticos a veces disponen de "fines" de una política, pero no de los "medios", de manera que las restricciones de los gastos pueden hacer morir a un programa.
Que la combinación de los recursos que se requieren realmente estén disponibles.	Forma parte de la continuación de la segunda. La duración de un retraso para reparar una deficiencia en el suministro de mano de obra calificada, por ejemplo, estará determinada por la duración mínima del periodo de capacitaión en cuestión. Esta responsabilidad recae en el personal administrativo, los diseñadores e implementadores pues la planificación debería de considerar estos sucesos.
Que la política pública a implementar se base en una teoría válida de causa y efecto.	En ocasiones, una política pública falla simplemente porque es una mala política pública, es decir, puede ser que la política pública esté basada en una comprensión inadecuada de un problema a resolver, sus causas, su cura o de su naturaleza.
Que la relación entre causa y efecto sea directa y que los vínculos intermediarios sean pocos, si los hay.	Entre más eslabones tenga la cadena, mayor será el riesgo de que algunos de ellos resulten estar mal concebidos o mal ejecutados.

Que las relaciones de dependencia sean mínimas.	Esta condición requiere que haya una única agencia de implementación, que no dependa necesariamente de otras agencias para el éxito, o que si tienen que participar más agencias, que las relaciones de dependencia sean mínimas en cuanto a la cantidad y la importancia.
Que se comprendan los objetivos y haya acuerdos sobre ellos.	El requisito es que haya una comprensión plena y un completo acuerdo respecto a los objetivos a alcanzar y que estas condiciones deben persistir durante todo el proceso de implementación.
Que las tareas que se especifiquen plenamente en el orden correcto.	Aquí la condición es que, al avanzar hacia los objetivos acordados, sea posible especificar, con todo detalle y en perfecto orden las tareas que debe realizar cada participante.
Que haya comunicación y coordinación perfectas.	La condición es que los elementos y agencias involucrados en el programa deben estar perfectamente comunicados y coordinados y que los datos e instrucciones sean entendidas por los remitentes.
Que los que tengan la autoridad puedan exigir y obtener un cumplimiento perfecto.	Quizá la condición menos alcanzable para la implementación perfecta. Quienes tengan la autoridad también tengan el poder y que sean capaces de obtener un cumplimiento total e inmediato por parte de los demás actores, tanto dentro como fuera de la agencia, cuyo consentimiento se requiera para que el programa tenga éxito.

Fuente: Elaboración propia con base en Gunn 1984

1.3.2 Condicionamientos de la Implementación

Uno de los vértices de las distintas concepciones de múltiples autores sobre la implementación es que coinciden en que este proceso es influenciado por la presencia de actores y supuestos que pueden estar o no bajo el control de los implementadores que denotarán el éxito o el fracaso de la política.

En esta tesitura, Peter J. May (2012) concibe que la implementación es la dimensión política de la política pública, y por esta razón, identifica los entornos políticos que afectan la implementación. Con esta discusión, May presenta una serie de entornos políticos que intervienen en la implementación, en donde un extremo es conocido como políticas públicas con destinatarios y el otro como políticas públicas sin destinatario.

Una de las características de los entornos políticos de los países con sistemas democráticos son las políticas públicas. En este sentido, las políticas públicas con destinatarios hacen referencia a que, las opciones de política se elaboran y las decisiones se toman en escenarios conformados por una multiplicidad de públicos con intereses y recursos diferenciados que compiten. Uno de los desafíos de las políticas públicas con destinatarios es que, debido a que los grupos, intermediarios y actores, fueron los públicos activos que participaron en la definición del problema y en la propuesta de opciones de solución y que, por lo tanto, también intentarán influir en el proceso de la implementación (May, 1991).

Uno de los aspectos favorables de este tipo de políticas, es que la presencia de estos actores en el proceso de implementación será útil para la legitimación. May propone que para que pueda existir un balance de las relaciones de los actores, es posible desarrollar un diseño de políticas públicas apoyado en la coalición de actores interesados y que, esta coalición se base en la combinación de instrumentos de política pública.

Por otro lado, lo que define a las políticas públicas sin destinatarios, es que no cuentan con públicos, es decir, las opciones de políticas públicas se conforman y las decisiones se toman en lo que parece ser un entorno apolítico. Quienes rodean a la política no son vastos ni constituyen conflictos importantes para la implementación. Así pues, las discusiones sobre las políticas públicas ocurren en espacios de menor intensidad e incluyen temas respecto a los cuales existen pocos incentivos para que distintos actores se involucren en la misma política. El aspecto favorable de este tipo de política otorga una mayor autonomía a los implementadores en contraste con la política pública con destinatarios.

Este planteamiento parece ser oportuno para la implementación, pues no existen numerosos actores que intervengan en el proceso, sin embargo, lo más probable es que, debido a la falta de públicos, la población objetivo se muestre relativamente desinteresada en la participación y legitimidad de la política. Una de las estrategias para este tipo de política es estimular la formación de públicos, en este sentido, la movilización de los públicos es adecuada cuando se necesita

la participación de actores para implementar una política con éxito una política pública, como podría ser la protección de especies en peligro de extinción y la preservación del ambiente.

Ahora bien, respecto a la cadena causal o validez teórica que soporta a la política pública, Hogwood y Gunn (2018) afirman que las políticas deben comprender adecuadamente el problema y, por tanto, generar acciones coherentes con la causalidad del mismo, y con pocos eslabones intermedios. La ausencia de estos elementos predice una mala política y explica una implementación ineficiente.

El modelo de implementación que Sabatier y Mazmanian proponen en 1981, incorporar la participación y existencia de distintos factores y variables que intervienen en el proceso de implementación, con este aporte, es posible dejar de considerar a la burocracia como la variable única o más importante del proceso, posicionando a la variable legal como la más significativa del proceso.

Estos autores consideran diversos factores que condicionan la implementación, tales como: el tipo de política, el contexto, la magnitud o el cambio requerido, la actitud de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, los recursos financieros, entre otros. Es decir, debido al carácter complejo de la implementación, intervienen otros factores y variables más allá de los burocráticos reflejados en los resultados de la política, por lo cual deben ser analizados de la misma forma que las relaciones burocráticas.

Retomando a Sabatier y Mazmanian, la existencia de variables pueden ser independientes y pueden intervenir con el funcionamiento de las variables dependientes que serán reflejadas en los resultados de la política.

De acuerdo con nuestra visión, el rol crucial de los análisis de implementación, es identificar los factores que afectan el logro de los objetivos estatutarios a través de todo su proceso. Estos pueden ser divididos en tres amplias categorías: 1) la tratabilidad del problema, 2) la habilidad del estatuto para estructurar favorablemente el proceso de implementación y 3) el efecto neto de la diversidad de variables políticas en el balance de apoyo para los objetivos estatutarios. (Sabatier y Mazmanian, 1981).

Resulta entonces, que con los aportes de estos autores, se esclarece la complejidad del proceso de implementación que involucra factores y variables más allá de los burocráticos. Por la naturaleza misma de la política pública, así como de su complejidad y el involucramiento de actores, elementos y variables consideradas o no, se espera entonces que en este proceso ocurran fallas de la implementación que condicionan el logro o fracaso de la misma. Para terminar de comprender por qué

ocurre el fracaso de una política, es importante distinguir entre la no implementación y la implementación no exitosa (Gunn,1984).

La no implementación implica que, una política pública que no se pone en práctica como estaba previsto, por los siguientes factores: tal vez porque los actores involucrados en la ejecución fueron ineficientes o poco cooperativos, o quizá porque sus aportaciones no pudieron superar los obstáculos y tenían poco o nada control sobre ellas para la implementación eficaz.

Por otro lado, la implementación no exitosa, ocurre cuando una política pública se lleva a cabo en su totalidad, las circunstancias externas no son desfavorables y sin embargo, no se logran alcanzar los objetivos y resultados esperados.

Hogwood y Gunn (1984) proponen de manera general que, se piensa que una política pública corre peligro por una o más de las siguientes causas: mala ejecución, mala política o mala suerte. Ante esto los autores expresan lo siguiente:

> "Entonces es posible que la política pública se implemente de manera ineficaz, lo que sus iniciadores percibirán como una mala ejecución. O puede ser que los iniciadores de la política pública y los encargados de su implementación estén de acuerdo en que las circunstancias externas eran tan adversas que nadie tuvo la culpa simplemente fue «mala suerte» de que la política pública fracasara. La razón que se ofrece con menos frecuencia, o al menos abierta, para explicar el fracaso es que la política pública en sí era «mala», en el sentido de que estaba basada en información inadecuada, un razonamiento defectuoso o supuestos completamente ajenos a la realidad".

Como se ha expuesto, son diversos los instrumentos, las fallas, los actores y los recursos que, en el mejor de los casos, deberían de ser considerados para el diseño y la implementación de cualquier política pública. Para fines de esta investigación, serán empleados con el propósito de analizar, por un lado, el diseño de los programas municipales; actores, población, objetivos, instrumentos y las variables. Por otro lado, estos aspectos teóricos permiten analizar la forma en la que estos programas son ejecutados, las circunstancias que entorpecen o facilitan su marcha, asi como la legitimidad que ofrece la población.

1.4 Del Concepto de Ciudadanía al Concepto de Participación Ciudadana

El actor fundamental en los procesos políticos y de las políticas públicas es sin duda la ciudadanía y su involucramiento. En este sentido, se propone esbozar el concepto de ciudadanía.

Uno de los primeros autores clásicos que abordó este concepto fue Thomas Humphrey Marshall, quien en su escrito *Ciudadanía y clase social* (1950), utiliza el término para abordar derechos sociales y políticos, así como para hacer mención de las clases sociales. En este sentido, este concepto puede adquirir distintos vértices, para los fines de esta investigación, será empleado para dirigirnos hacia la participación ciudadana. Marshall (1950, pp. 22-23) define a la ciudadanía como el "estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica y se compone de los denominados derechos civiles, políticos y sociales".

Para marcar aún más esta distinción de ciudadanía, Marshall refiere a tres elementos en su definición: civil, político y social. Para lo cual, el primero de estos, "se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia".

El segundo elemento; el político, con el cual buscamos enfatizar la distinción, "refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo envestido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Y finalmente, el elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad" (Marshall ,1950).

Por otro lado, Soledad García y Steven Lukes (1999), en su libro *Ciudadanía: justicia social y participación*, consideran que la ciudadanía es concebida como "una conjunción de tres elementos constitutivos: la posesión de ciertos derechos, así como la obligación de cumplir ciertos deberes en una sociedad específica; pertenencia a una comunidad política determinada (normalmente el Estado), que se ha vinculado generalmente a la nacionalidad; y la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad a través de la participación".

Dentro de esta definición, también es posible encontrar tres acepciones que categorizan a la ciudadanía, la primera, refiere a los derechos y obligaciones, a lo cual García (2013) argumenta que esta

acepción puede resultar excluyente; es decir, negar o limitar el acceso de ciertos individuos a esos mismos derechos, sobre todo en entornos donde las desigualdades sociales son muy profundas (pobreza, marginación y exclusión).

En la segunda de las consideraciones, se encuentra "la naturaleza política, en el sentido de pertenencia a una comunidad estatal en donde suelen estar anclados los imaginarios y valores de la nacionalidad, mismos que sintetizan ciertos principios de identidad, reflejo de orígenes, historia y vivencias compartidos para una comunidad que se asienta en un territorio común: el Estado-nación" (García, 2013).

Dentro de la tercera acepción, incorpora un elemento característico de los sistemas democráticos: la participación de los ciudadanos en la vida pública. En este sentido, la participación ofrece una ventana y una brecha a los ciudadanos en la toma de decisiones en la vida pública, sin embargo, es importante colocar en la arena las tradiciones, los valores, la cultura y los modos de vida que han configurado los procesos de socialización de los ciudadanos.

Una vez esbozado el concepto de ciudadanía, es posible comprender que uno de sus vértices se direcciona en el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos y políticos, sin embargo, resulta que el término de participación ciudadana puede ser comúnmente confundido con la participación electoral.

Desde esta tesitura, es conveniente abordar como tal, el concepto de participación ciudadana. Verba Sidney (1972, p.2), define a la participación ciudadana como:

> "se trata de la incidencia –más o menos indirecta- que pueden tener los ciudadanos comunes no sólo en la elección de los gobernantes, lo que habitualmente es entendido como participación electoral, sino también en las decisiones que éstos toman a lo largo de todo el periodo de gobierno".

Sidney (1978), quien aporta a esta distinción, considera que "para la participación política en general, pueden ser reconocidas cuatro formas de participación política de los ciudadanos: desde luego, la que supone el ejercicio del voto; en segundo lugar, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o en favor de algún candidato en particular; una tercera forma de participar reside en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y finalmente, las que se derivan de algún conflicto en particular".

Maurico Merino (2010), quien también ha contribuido a marcar la separación, describe que "no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno, que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por éstos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones. Siguiendo con esta línea, el autor añade que, la participación ciudadana supone, en cambio, la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar".

Esta concepción permite distinguir entonces entre la participación electoral y la participación ciudadana, pero sin dejar de considerar que ambas forman parte del paraguas de la participación política que atribuye a la ciudadanía.

Diversos autores han aportado clasificaciones de la participación ciudadana, en el caso mexicano, Freddy Mirañez (2021), retoma el derecho político de los ciudadanos en relación con la inclusión ciudadana, que "se expresa en el disfrute de los derechos de tener voz en asuntos de interés público, de elegir a los que gobernarán la entidad política o de ser elegidos para puestos de gobierno. Esto no es más que la participación electoral vía la inclusión ciudadana sustentada en los derechos políticos". Con esta premisa, Mirañez (2021) afirma que "sin participación la democracia no existiría, por lo que se requiere siempre del voto y de acciones más allá del voto." Desde esta postura, Mirañez (2021) propone una clasificación de la participación ciudadana: participación sin efecto vinculante y participación con efecto.

1.4.1 Participación sin efecto vinculante

La participación sin efecto vinculante que se caracteriza porque "complementa la decisión gubernamental o la voz de los ciudadanos y que está vinculada a un proceso de toma de decisiones, como la consulta popular o las audiencias públicas en la gestión de decisiones, en la gestión de obras y servicios o en la gestión de las políticas públicas, bien sea en la construcción de la agenda o en su diseño, implementación y evaluación" (Mirañez, 2021).

En esta línea, Michels (2011) ya consideraba la hechura de la política pública participativa como parte de la conformación de la participación ciudadana. "Este tipo de política se caracteriza porque hay una clara relación con la toma de decisiones, en ella se les pide a los ciudadanos y a las partes interesadas a asesorar el gobierno; de las encuestas deliberativas, que son las opiniones individuales en el que se le pregunta al ciudadano acerca de un tema en particular; y de los foros deliberativos, entendidos como foros dialógicos diseñados con el objetivo de tener una discusión, lo que significa que la atención se

centra en el seguimiento de los procedimientos deliberativos ideales, la formación de la opinión y el intercambio de argumentos tan importantes en la toma de decisiones" (Michels, A., 2011, p.275).

Es elemental que existan mecanismos, situaciones y eventos que propicien un mayor acercamiento a través del diálogo entre gobierno y ciudadanos, otorgando así cabida a la atención y gestión de las demandas, a la negociación y a la interlocución entre ellos. En este sentido, Stewart (2001), proporciona que la forma de construir espacios de deliberación en las áreas públicas debería, en el mejor de los casos contemplar lo siguiente:

- La relación entre ciudadanos y las autoridades basada en la interacción.
- Cuando se haya consultado a los ciudadanos es importante dar algún tipo de respuesta a sus comentarios.
- Siempre que sea posible, cualquier información ha de ir acompañada del debate.
- Si hay tiempo y espacio disponible para reflexionar, el debate se convertirá en deliberación (Stewart, J., 2001).

1.4.2 Participación con Efecto Vinculante

Siguiendo con esta tipología, Mirañez (2021), refiere a la participación con efecto vinculante como aquella "que se caracteriza porque aquí es la ciudadanía quien decide por lo que puede verse como democracia directa. Dentro de los mecanismos que son considerados en esta agrupación, es posible encontrar el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el derecho de petición, la consulta popular y la revocatoria del mandato".

Merino (1995) argumenta que la iniciativa popular y el derecho de petición son quizá dos de los mecanismos que abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos.

Uno de los mecanismos de participación con efecto vinculante es la consulta popular, cuya función "sirve para ejercer el derecho constitucional para votar en torno a temas de transcendencia nacional de manera que su voluntad vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado" (Mirañez, 2021).

Finalmente, este autor incorpora la revocación de mandato y la define como "un mecanismo relacionado con los derechos políticos por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le ha conferido a un gobernante, es decir, ejercen la potestad de los

ciudadanos derivada del principio de la soberanía popular de despojar del cargo a quienes han escogido como sus representantes" (Mirañez, 2021).

Merino (1995), señala que "la audiencia pública, el derecho a la información, la consulta popular y los cabildos abiertos (en el caso de los gobiernos municipales) son elementos que mantendrán los vínculos de comunicación entre el gobierno y la sociedad de forma abierta y permanente".

1.4.3 Mecanismos de Participación Ciudadana

Font (2004) argumenta que en un corto y mediano plazo, dentro de una escala de gobierno menor, facilita el desarrollo de instrumentos participativos, y que por tanto, se genera una puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Ante esto, el gobierno local se ha considerado como un escenario privilegiado en donde es posible el desarrollo de experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea. Font brinda la categorización de los mecanismos a través de tres tipos:

-**Mecanismos de consulta a las comunidades:** en este primer grupo se encuentran los instrumentos cuya finalidad es "establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles" (Font, 2004). El modo más común en estos mecanismos se trata de los consejos o comisiones que generalmente cuentan con alguna forma de representación municipal y con representantes de colectivos o sectores del territorio, estos consejos propician funciones consultivas con autoridades, el seguimiento y la evaluación de políticas en beneficio de la población. Una de las características de estos mecanismos, es que debido a que su conformación responde a sectores del territorio, permiten compartir y exponer sus intereses de acuerdo al colectivo, sector y problemáticas que presenta.

-**Mecanismos deliberativos**: "este tipo de instrumentos intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones" (Font, 2004). Este tipo de mecanismos le ofrece al ciudadano, cualquiera que sea su posición, la información, el entorno, y el tiempo necesario para que este ciudadano pueda participar expresando sus necesidades, su sentido común y sobre todo, que se le brinde el conocimiento sobre una problemática con el que no cuenta normalmente.

Dentro de esta categoría es posible encontrar dos apartados, el primero, que se basa en la búsqueda de información y deliberación ciudadana, en donde es posible encontrar círculos de estudios, foros temáticos, aportaciones de la comunidad, asambleas y las conferencias de consenso.

El segundo apartado considera a los instrumentos deliberativos, es decir, aquellos que sí permiten una participación representativa sobre las características de la comunidad. En estos instrumentos es posible encontrar las encuestas deliberativas; pretenden ser una encuesta con una muestra representativa de la comunidad y que generen información y deliberación por parte de los ciudadanos en temas específicos. También es posible encontrar los jurados ciudadanos, cuya única diferencia al anterior, reside en la participación de un número menor de ciudadanos y por lo tanto un menor costo, este mecanismo presenta mayor relación en la toma real de decisiones.

-Otros mecanismos: es posible considerar a la participación ciudadana en la evaluación de los servicios públicos, se trata entonces de escuchar la voz de los usuarios de los servicios públicos y utilizarla para mejorar la calidad en la prestación de servicios, es posible el uso de instrumentos de quejas y sugerencias por parte de los usuarios. También es posible considerar talleres, casas abiertas y buzones de quejas. Este tipo de mecanismo ha sido implementado con frecuencia para atender problemáticas de carácter ambiental.

Es preciso enmarcar la última premisa expresada anteriormente, esto permitirá vincular a la participación ciudadana como parte de la atención y mitigación de las problemáticas ambientales, lo cual, forma parte del objeto de estudio de esta investigación.

1.4.4 Condicionamientos de la Participación Ciudadana

Conrad (2011) señala que uno de los principales problemas de los procesos consultivos y de participación es que no existen criterios para medir el éxito o fracaso y que, por lo tanto, tampoco existen métodos e instrumentos de evaluación. Sin embargo, Montesinos y Contreras (2019) proponen una aproximación para identificar los factores que condicionan el éxito o fracaso de los mecanismos y las formas de la participación ciudadana.

-Factores sociales: Montesinos y Contreras (2019) argumentan que "los factores sociales se refieren al tamaño de la ciudad, el nivel de desarrollo económico de la población, el sentido de pertenencia y

el comportamiento de la élite frente a los procesos de participación ciudadana. En este sentido, Stewart (2007) y Speer (2012) sostienen que el tamaño y los niveles de la jurisdicción es una posible causa de las diferencias en la eficacia de la gobernanza participativa entre los países, así como entre las regiones dentro de los países". Cuando los procesos de participación se dan en espacios pequeños, la acción colectiva tiende a ser más activa.

Dentro de estos factores sociales, (Davidson y Elstub, 2013, p.365) señalan que "la disposición de la élite política incide en la participación, particularmente, porque en algunos casos donde los líderes son escépticos con una mayor participación de los ciudadanos pueden ofrecer obstáculos a su implementación, dado que de lo contrario implica ampliar el alcance de la deliberación pública y limitar el poder de representación institucional".

-Factores políticos e institucionales: estos factores "dependen de las autoridades y funcionarios públicos y que se deben garantizar recursos por parte de los gobiernos para implementar los procesos participativos" (Montesinos y Contreras, 2019). Así mismo, si no se dispone de información de calidad tanto de forma como de fondo sobre el proceso, incide en el éxito o fracaso del mismo. "Sin información es imposible participar, y si ésta no cumple criterios mínimos de calidad y de accesibilidad, tampoco se puede esperar una participación de verdad" (Checa et al, 2011,p.43). Speer (2012) menciona que las capacidades o competencia burocrática para organizar de manera participativa los procesos de gobernanza es determinante en el éxito de la participación. Otra de las aportaciones en estos factores, es la que Lyon (2015) señala y argumenta que es esencial la voluntad de la autoridad por compartir el poder y propiciar procesos de participación ciudadana. Para una participación ciudadana eficaz, los gobiernos municipales deben estar dispuestos a escuchar y a ceder poder.

-Factor sociedad civil: Ferreira (2012) sostiene que "para el éxito de la participación ciudadana se requiere una ciudadanía activa, con disposición a participar, conocimiento y habilidades cívicas y un grado de articulación de las organizaciones de la sociedad civil con vínculos fuertes y actuación en red. En este sentido, Speer (2012) añade que los actores de la sociedad civil deben estar dispuestos y tener la capacidad para contribuir a las tareas del gobierno, en esta disposición también influyen otros factores como la efectividad política, procedimientos democráticos justos, y la confianza que tengan los ciudadanos en el sistema político". Hooghe y Quintelier, (2014) incorporan un elemento

sustancial; la educación. Estos autores señalan que un nivel de educación más alto tiene un impacto positivo en la participación ciudadana.

-Factores de costo y oportunidad: lo que respecta a los factores de costo Montesinos y Contreras (2019) indican que pueden ser identificados dos elementos, por un lado, "el gasto monetario que implica al participante tomar parte de una iniciativa de participación ciudadana, y por otro lado, el tiempo que debe dedicar el participante al espacio de participación" . En cuanto a los factores de oportunidad, implica las circunstancias de territorialidad, es decir, el espacio local o la comunidad, este aspecto considera los costos de tiempo, dinero y esfuerzo de los ciudadanos para para acudir a los procesos de implementación. En esta tesitura, Golooba (2004) agrega que la participación se dificulta por la demanda de tiempo, en especial, a las personas con exceso de trabajo y que la territorialidad es un factor importante, para esto Pastor (2012) argumenta que debido a su extensión territorial, los gobiernos municipales proporcionan un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia y la participación y que por lo tanto, mientras existan mayores incentivos físicos y simbólicos que permitan eliminar o reducir los costos, aumentará la tasa de participación (Valdivieso, 2012).

Como se mencionó en este apartado, la participación ciudadana, además de reforzar la democracia y legitimar las decisiones, busca incorporar elementos e instrumentos que generen un vínculo entre los ciudadanos y las autoridades gubernamentales que atiendan las distintas problemáticas que presente la población, para fines de esta investigación, se puntualiza en la participación ciudadana como herramienta, que en conjunto con la educación ambiental, permitan el involucramiento de la ciudadanía para mitigar las problemáticas ambientales.

En esta tesitura, Silva, V. (2016), refiere que "es deseable la instrumentación de una gobernanza eficaz, con amplia participación de los diversos sectores sociales en los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el sector ambiental, como una vía que oriente hacia instituciones gubernamentales más democráticas, sobre todo si a la vez se promueve el ejercicio de los derechos ciudadanos a la participación, libertad de expresión, asociación, información y justicia ambiental".

1.5 La Educación Ambiental

La educación ambiental, funge como una herramienta, que si bien, por sí misma no solucionará las problemáticas ambientales, tendrá presencia

en la concientización de los ciudadanos en el impacto ambiental que genera el desarrollo de la vida de cada individuo. Aunado a esto, "la educación ambiental ha surgido debido a la necesidad de fomentar la reflexión del ser humano respecto a su relación con el ambiente natural por medio del análisis de sus actos y sus consecuencias" (Novo, 2003).

Diversos autores han apostado por concepciones de la educación ambiental, tal es el caso de Enkerlin (1977), quien la define como "el proceso de adquisición de valores y clarificación de conceptos cuyo objetivo es desarrollar actitudes y capacidades necesarias para entender y apreciar las interrelaciones entre la humanidad, su cultura y su entorno biofísico". El autor también señala que la educación ambiental incluye la formación de la persona para que participe en la toma de decisiones y la formación de un código de conducta relacionado con la educación ambiental.

El impacto de la humanidad en el ambiente siempre ha existido y por lo tanto, los problemas ambientales no son para nada nuevos, sin embargo, lo alarmante, es la aceleración actual de las modificaciones ambientales y sus consecuencias, por lo que, una problemática ambiental no es independiente de otras, encaminando a la humanidad y su entorno a una crisis ambiental cada día más severa.

En este sentido, la educación ambiental también ha sido definida como "la respuesta educativa a la crisis ambiental. Es decir, la reacción, desde un determinado ámbito del pensamiento y el quehacer humano, a lo que socialmente se reconoce ya como una crisis de dimensiones globales" (Secretaría General de Medio Ambiente, 1999).

Gaudiano (2007) argumenta que "la construcción de la educación ambiental en América Latina y el Caribe ha estado estrechamente vinculada a un conjunto de tradiciones educativas y políticas, por lo que en estos países la educación ambiental no formal se ha desenvuelto más que la educación escolarizada ambiental". A pesar de que la educación ambiental formal y la educación ambiental informal no se contraponen entre sí, y que incluso se retroalimentan y sirvan de apoyo mutuo, para los fines que esta investigación persigue, se busca profundizar en los aspectos que conciernen a la educación ambiental no formal. En esta tesitura, en los siguientes apartados se pretende hacer la distinción entre educación ambiental formal y educación ambiental no formal.

1.5.1 Educación Ambiental Formal

De acuerdo con Enkerlin, *et. al*, en 1997, "se conoce como educación formal a la que se imparte dentro de los planes escolares o currícula de los diferentes niveles en los sistemas educativos".

Durante el Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental celebrado en Jalisco en 1992, se incorporaron los elementos que sugieren la intervención de la educación ambiental en la educación formal:

- Debe concebirse la educación en general como un proceso no sólo de mera aplicación de técnicas, sino que incluya la participación de los estudiantes, estimule su pensamiento e imaginación y fomente actitudes creativas y críticas, solidarias y de respeto a los derechos humanos, la paz, el ejercicio de la democracia y la vida en general.
- Los programas de Educación Ambiental implementados en las escuelas deben desarrollarse a partir de investigaciones regionales en las diferentes disciplinas. Asimismo, estos programas deben ser evaluados continuamente por los propios profesores.
- La formación de redes y asociaciones de educadores ambientales regionales sirve tanto para la propia superación profesional, como para facilitar la gestión antes las instituciones educativas de la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades escolares. (Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, 1992).

En este sentido, Enkerlin (1977) sostiene que "la educación formal necesariamente tendrá que partir de la premisa de que el problema de mayor gravedad y urgencia que enfrenta la sociedad actual es el deterioro de la calidad de vida como consecuencia del deterioro ambiental".

1.5.2 La Educación Ambiental Informal

De acuerdo con Matos y Flores (2016), se trata de aquella que "es realizada a través de medios de comunicación y difusión; radio, televisión, periódicos, revistas, volantes, pancartas, entre otros". El objetivo que persigue es informar de forma permanente los asuntos de interés ambiental, espera la reacción pública de apoyo y un paulatino cambio de actitudes.

1.5.3 La Educación Ambiental no Formal

Educación ambiental no formal, extracurricular o extramuros, son los términos con los que es posible hacer referencia a la educación fuera de las aulas educativas.

Especialistas en el tema, como María Novo (2003,p.79) quien define que "la educación ambiental no formal es la que se construye

en el entorno, sin interés específico en abordar temas particulares, sin horarios establecidos ni maestros o instructores determinados, simplemente es brindada por el propio medio y la interacción entre los individuos".

Otra de las aportaciones es la propuesta por Enkerlin (1977), quien argumenta que "una de las características más importantes de este tipo de educación es que brinda la oportunidad de captar a muchas personas, que por razones de edad o por cuestiones de incapacidad del país de dar suficientes años de escolaridad formal, ya no se encuentran dentro del sistema educativo formal".

Gracias a que se ha replanteado el carácter de la educación ambiental, Novo (2003) sostiene que la educación ambiental no formal se va construyendo dependiendo de la selección y la adaptación de los contenidos a los territorios y a los sujetos en donde se pretende desarrollar, así pues, es posible incidir en la conciencia y la conducta ciudadana no sólo para modificar los hábitos de consumo, sino para fomentar los hábitos de no consumo y que contribuye como primer nivel a la atención de las problemáticas ambientales locales.

1.5.4 Aportes y Limitaciones de la Educación Ambiental no Formal

Debido a su carácter informal, esta educación ambiental no posee lineamientos estructurados que garanticen y permitan una evaluación definida, mientras que, por el contrario, gracias a este mismo carácter, permite que este tipo de educación se adapte al contexto, a los ciudadanos, a las necesidades, modos de vida y cultura de la población.

Young y McElhone (1989, p.7) proporcionan y contribuyen al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a través del Programa Internacional de Educación Ambiental, y remarcan la importancia de los objetivos que persigue la educación ambiental no formal; "de promover conciencia, conocimiento, actitudes, habilidades y niveles de participación. Esta educación pone énfasis en la necesidad de preocuparse de todas las edades y grupos sociales de una variedad de sociedades que viven en países desarrollados y en desarrollo. Puede ser necesario desafiar los enfoques más tradicionales sobre el uso del ambiente y desarrollar nuevas maneras de pensar y de participación creciente en la resolución de los problemas ambientales".

Uno de los aspectos que otorga fuerza a la educación ambiental no formal, como lo sostienen Young y McElhone (1989, p. 7) "reside en el hecho de que no opera dentro de un conjunto de reglas con estructura estricta, currículo y procedimientos de examen. La educación ambiental no formal, en teoría al menos, tiene mayor capacidad de responder a los

temas ambientales locales, que tienen mayor significado social y utilidad para la comunidad y están menos dominados por requerimientos académicos".

En contraste con el carácter formal de la educación ambiental, éste, permite la solución de problemas ambientales de mayor complejidad debido a su carácter multidisciplinario, pues cada individuo posee conocimientos, prácticas y habilidades que pueden contribuir a la atención de una problemática ambiental.

Las aportaciones de Álvarez y Vega (2009) así como las propuestas por Young y McElhone (1989, p. 16), permiten sostener que la información es un elemento importante de la educación ambiental informal, y que al desarrollarse de una manera en la que se logre la concientización, es capaz de generar una comunidad de carácter defensivo, es decir, que los ciudadanos sean conscientes de la magnitud de los problemas que les afectan, que eviten los cambios y aumenten la actividad social ante cualquier estructura que persiga modificaciones en su territorio y sus recursos naturales.

Así como se exponen las aportaciones de la educación ambiental no formal, es conveniente enunciar también las limitaciones que posee. Young y McElhone (1989) derivan estas limitaciones en dos aspectos: los destinatarios, el financiamiento y la información.

Se mantiene que, por su carácter informal, los ciudadanos y grupos conscientes, por lo general, "cuentan con un presupuesto mínimo y se autofinancia, es decir, a través de contribuciones individuales. Los autores, añaden que uno de los principales problemas que se visualizan y tienen que ver con la puesta en práctica efectiva de la educación ambiental no formal es la diversidad de los grupos de destinatarios y de sus necesidades" Álvarez y Vega (2009). Es decir, la complejidad que conlleva generar estrategias de educación ambiental no formal para una población diversa conlleva también complejidad en la transmisión de la información; uso de lenguaje, términos y formatos.

Por otro lado, en lo que respecta a la información, Young y McElhone (1989, p. 11) sostienen que la mera transmisión de la información muy difícilmente puede lograr cambios de conciencia, conducta y hábitos. Es necesario entonces generar espacios y vínculos que permitan la trascendencia de la información. Aunado a este aspecto, estos autores plantean que "los individuos sólo realizan conductas ambientalmente responsables cuando están suficientemente informados sobre la problemática ambiental, se encuentran motivados hacia ella y, además, se ven capaces de generar cambios cualitativos, están convencidos de la efectividad de su acción y de que ésta no les generará dificultades importantes" (Álvarez y Vega, 2009).

Capítulo II
Metodología

Introducción

Esta investigación tiene como objeto de estudio la participación ciudadana y la educación ambiental no formal en los planes y programas municipales, es decir, como herramientas que permiten mitigar las problemáticas ambientales y en específico la problemática ambiental del agua en el municipio de Toluca. Este apartado tiene la finalidad de describir la forma de la investigación, así como de los elementos utilizados.

2.1 Investigación Documental

Para comenzar con el desarrollo de la investigación y el diseño del protocolo, se indagó acerca de las problemáticas ambientales presentes en el municipio de Toluca. Se consultó el Plan de Desarrollo Municipal vigente (2022-2024), en el cual se identificaron las problemáticas ambientales que la actual administración municipal reconoce y atiende. Lo anterior abrió una brecha para indagar sobre las problemáticas ambientales reconocidas por las administraciones municipales posteriores a la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Esta búsqueda se realizó a través de la indagación y análisis de contenido de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) correspondientes a cada administración municipal anterior, esta búsqueda permitió consolidar el contexto histórico de esta investigación.

Para conocer las problemáticas ambientales presentes en el municipio de Toluca, se realizó la búsqueda de investigaciones llevadas a cabo por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), por el Instituto Tecnológico de Toluca (ITTOL) y el Instituto Nacional

de Investigaciones Nucleares (ININ). La identificación de estas problemáticas fue contrastada con las problemáticas ambientales previstas en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Toluca 2022-2024.

Aunado a esto, se realizó la visita virtual en los portales electrónicos del Ayuntamiento de Toluca y del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca que, permitieron la identificación del Programa Municipal de Cambio Climático (PROMACC) y del programa Cultura del Agua.

Teniendo en cuenta que esta investigación integra a la problemática ambiental del agua se desarrolló un marco jurídico en materia de agua, para lo cual se revisó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4 y 115. También se consultaron instituciones formales de nivel nacional como la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. A nivel estatal fue consultada la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios, además de la Ley de Desarrollo Sustentable y Protección al Ambiente del Estado de México. Finalmente, a nivel local se consultó el Bando Municipal de Toluca y el Atlas de Riesgo.

Para conocer la transformación de las problemáticas ambientales en el municipio de Toluca y su relación con el agua, se consultó el Censo de Población y Vivienda 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2020 de INEGI con la finalidad de comprender el aumento de la población en el municipio de Toluca y poder estimar una proyección del aumento esperado para el año 2030.

Aunado a esto, fue consultado el portal de MeteoRedMx para conocer los registros mensuales de la temperatura en el municipio de Toluca durante el periodo 2014-2024. Con los registros mensuales, se calculó el promedio anual de la temperatura por año, respectivamente. Seguido de esto, se retomaron aportaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPPCC), de la Escuela de Ingeniería de Recursos Naturales de la Universidad del Valle, Cali, Colombia y del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, que permitieron establecer la vinculación del incremento de la temperatura con el agua.

Siguiendo con la evolución de las problemáticas ambientales, fue consultada la Red Automática de Monitoreo Atmosférico de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (RAMA), con la finalidad de conocer los registros anuales de la calidad atmosférica del municipio de Toluca desde el año 2014 al primer bimestre del año 2024 y se consultó la NOM-025-SSA1 2014, Salud Ambiental, para plasmar los límites máximos permisibles de partículas PM10 y PM2.5. En esta línea, las aportaciones del Instituto de Meteorología, Hidrología y Estudios

Ambientales de Colombia (IDEAM), así como de investigaciones y artículos publicados, permitieron exponer la relación presente entre la calidad atmosférica y el agua.

Siendo la pérdida de cobertura forestal otra de las problemáticas ambientales del municipio de Toluca, fueron retomados los informes ambientales de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y de PROBOSQUE, así como el contenido de los PDM de Toluca de las administraciones públicas municipales 2013-2015, 2016-2018, 2019-2021 y 2022-2024, con el propósito de conocer el porcentaje de cobertura forestal desde el año 2014 al 2024.

Posteriormente, la búsqueda y el análisis de artículos e investigaciones publicadas permitieron plasmar la relación de la pérdida de cobertura forestal con el agua.

2.2 Estudio de Caso

Se retomó el PROMACC y el Programa Cultura del Agua con el propósito de analizar el contenido planteado respectivamente. Esto permitió conocer aspectos del diseño y de la implementación, así como de la forma en la que incitan a la participación ciudadana y la educación ambiental no formal en la mitigación de las problemáticas ambientales locales.

El objetivo de retomar al PROMACC como estudio de caso se centró en analizar y comprender la relación que tienen las problemáticas ambientales del municipio de Toluca respecto a la problemática ambiental del agua. Por su parte, elegir el Programa Cultura del Agua, permite relacionar las estrategias previstas en éste y las planteadas en el PROMACC para incentivar la participación ciudadana y la educación ambiental no formal en el cuidado del agua.

A través del análisis de contenido del PROMACC, fue posible la identificación de los sectores ambientales que plantean estrategias de solución y fueron retomadas aquellas que integran y fomentan la participación de la ciudadanía y la educación ambiental no formal. El contenido del PROMACC, permitió la identificación de las delegaciones que presentan los registros máximos de temperatura en el municipio, las delegaciones con menor porcentaje de cobertura forestal y aquellas que se encuentran en peligro por la presencia de islas de calor.

Se retomó la matriz de ponderación que integra el PROMACC para identificar las delegaciones y unidades territoriales del municipio con baja, media, alta y muy alta vulnerabilidad ambiental.

El análisis de contenido del programa Cultura del Agua permitió conocer las actividades relacionadas directamente con la educación

ambiental no formal, así como los temas que se imparten. Fue posible identificar las estrategias y acciones que propician e integran a la participación ciudadana y a la educación ambiental no formal como parte de la mitigación de las problemáticas ambientales en el municipio de Toluca. También se identificaron algunos actores involucrados y parte de la población a la cual están dirigidos estos programas ambientales.

2.3 Recopilación de Información

Se diseñaron cuatro instrumentos de recolección de datos que permiten el cumplimiento de la segunda vertiente de esta investigación. El primer criterio considerado para la elaboración y aplicación de los instrumentos de recolección de datos fue el cargo público de las autoridades municipales.

Por un lado, se diseñaron los instrumentos de recolección de datos No.1 y No.2, dirigidos a los funcionarios responsables de los programas. El primero de estos fue aplicado a través de una entrevista presencial con los diseñadores responsables del PROMACC, el segundo instrumento se aplicó mediante una entrevista con el implementador responsable del Programa Cultura del Agua.

Tanto el instrumento de recolección de datos No.1 como el instrumento de recolección de datos No.2 incorporan elementos de diseño e implementación, como lo son actores involucrados en el diseño, población objetivo y focalización de los programas, instrumentos de política pública, actores involucrados en la implementación de los programas, difusión de los programas, fomento de la educación ambiental no formal, mecanismos de participación ciudadana, fallas y obstáculos presentados en ambas etapas, así como los actores e instituciones con las que se vinculan dichos programas.

Por otro lado, se diseñaron los instrumentos de recolección de datos No.3 y No.4, dirigidos a la ciudadanía del municipio de Toluca para profundizar en el diseño e implementación y conocer si los ciudadanos fueron considerados en la elaboración de estos programas ambientales, las formas en las que han sido partícipes o no de los mismos, conocer las problemáticas ambientales que les afectan directamente y conocer si realizan o estarían dispuestos a implementar acciones de educación ambiental no formal como parte de una herramienta que permita mitigar las problemáticas ambientales en el municipio.

Estos instrumentos fueron aplicados a una muestra total de cincuenta ciudadanos y fueron realizados en las zonas de vulnerabilidad ambiental alta y muy alta que el PROMACC establece. La aplicación de estos instrumentos fue a través de una encuesta personal con la

ciudadanía, con la finalidad de evitar sesgos en el acceso a la misma, así como evitar consultas o influencias de terceras personas, de igual forma, esta técnica permitió que la información proporcionada por los ciudadanos fuese puntual y precisa.

Tanto el instrumento de recolección de datos No.3, como el instrumento de recolección de datos No. 4, incorporan elementos como; la percepción de la ciudadanía respecto a la situación ambiental del municipio, problemáticas ambientales con afectaciones directas a los ciudadanos, temporalidad de las problemáticas ambientales, implementación de estrategias de adaptación y mitigación ambiental, disposición de participación e involucramiento en estrategias de educación ambiental no formal, participación de los ciudadanos en los eventos y acciones que implementa la administración municipal para el cuidado del agua y la protección del ambiente, la consulta de los habitantes en el diseño de ambos programas, la percepción de los habitantes respecto a la atención de las problemáticas ambientales por parte de las autoridades municipales, el conocimiento de la existencia de ambos programas, y finalmente incorporan recomendaciones que los ciudadanos otorgan a las autoridades para fomentar el cuidado del agua y la protección del medio ambiente en el municipio.

Resultados

La información teórica presentada en esta investigación permite contrastar y generar comparaciones entre el diseño de dos programas y la implementación de los mismos. En un primer momento se analiza el diseño del Programa Municipal de Cambio Climático (PROMACC).

Al respecto se concluye que su diseño se considera adecuado, en lo referente al contenido y a las acciones propuestas para generar impactos positivos en la reducción de las problemáticas ambientales del municipio de Toluca, ya que contó con una amplia gama de diseñadores que cuentan con formación académica y conocimiento en la materia, tal como lo menciona Alexander y Lewis (2013) “quienes elaboran las alternativas de solución, destacan de características deseables como un alto nivel de conocimiento técnico”. Dichas acciones convergen en el propósito de disminuir la emisión de GEI, para lo cual, se desarrollan mediante cuatro componentes, que, a su vez se encuentran focalizadas en 66 estrategias de mitigación y 49 estrategias de adaptación.

Sin embargo, el programa se considera deficiente respecto a la participación ciudadana y a los mecanismos implementados: las denominadas mesas paz, el COMPROBIDES y el Foro Alianza por el Clima, este último resultó ser un mecanismo de difusión y no un

mecanismo de consulta. Para fortalecer este argumento, los resultados arrojados mediante la aplicación de los instrumentos de recolección de datos reflejan que el 96% de los encuestados no participaron en el diseño de este programa y que no han sido contemplados por la administración actual para conocer las problemáticas que les afectan directamente, por lo tanto, pese a la consistencia en el contenido; el PROMACC carece de legitimidad y reconocimiento por parte de los ciudadanos, denotando que los mecanismos de participación ciudadana representaron un fracaso.

En la implementación de este programa las deficiencias se incrementan, ya que 96% de los ciudadanos entrevistados no participan en las acciones que fomenta el ayuntamiento, las principales causas que entorpecen y limitan su participación son los denominados factores políticos e institucionales (Montesinos y Contreras, 2019): el desconocimiento de los eventos y programas con un 46%, seguido de los factores de costo y oportunidad: el 19% de los entrevistados reconoce que le genera costos para trasladarse a los eventos, de igual forma, es posible identificar factores sociedad civil: falta de tiempo por parte de los ciudadanos con un 31%, y finalmente dentro de esta categoría; el 4% argumenta que no participa en las acciones implementadas porque no se sienten representados por las autoridades municipales.

Gracias a los aportes de Gunn (1984), es posible argumentar que la ejecución del programa representa a la denominada no implementación, es decir, que una política pública no se pone en marcha como estaba previsto en el diseño, lo que condiciona el logro o fracaso de la misma, pues de las 115 acciones y estrategias que contiene el PROMACC, únicamente se han realizado 14, conforme se estipula en el diseño. La percepción de la ciudadanía refuerza lo anterior, pues el 80% de los encuestados consideran que las acciones ejecutadas no son suficientes para atender las problemáticas ambientales del municipio, por lo que el 40% de la población encuestada percibe que la situación del medio ambiente en el municipio es mala, en suma, el 32% de los encuestados la considera muy mala. En este sentido, las problemáticas ambientales en el municipio se han acrecentado en la actual y anterior administración municipal, pues el 40% de la población se ha visto inmersa en las distintas problemáticas ambientales desde hace 2 a 5 años y el 24% de los encuestados reconocen ser afectados desde hace 1 a 2 años.

En síntesis, el PROMACC se considera un programa cuyo contenido permitiría la reducción de las problemáticas ambientales, sin embargo, las deficiencias dentro del diseño respecto a las limitaciones de la participación ciudadana, así como las deficiencias notables en la implementación; tanto en difusión como en ejecución de las estrategias

hacen que este programa no esté cumpliendo con los objetivos para los que fue diseñado y en consecuencia, no está atendiendo eficaz y eficientemente las problemáticas ambientales del municipio de Toluca.

Por otro lado, el Programa Cultura del Agua presenta severas deficiencias de diseño e implementación. Primeramente, no se encuentra disponible en ningún formato para su consulta pública. Seguido de esto, el programa podría ser criticado al estar bajo la tutela de un funcionario con profesión de médico cirujano. Mediante la entrevista aplicada al diseñador responsable, éste argumentó que se aplicaron consultas ciudadanas en todas las delegaciones del municipio, sin excepción alguna, sin embargo, los resultados arrojados por el trabajo de campo reflejan que el 100% de los encuestados no fueron considerados en el diseño de este programa y que jamás han tenido un vínculo con las autoridades públicas municipales para expresar y dialogar las diversas problemáticas ambientales que les afectan.

Si bien, la población objetivo es la población total del municipio, el Programa Cultura del Agua no cuenta con una población potencial o focalizada, haciendo que las acciones no se centren en atender la problemática ambiental del agua ni fomentar la educación ambiental no formal en zonas con vulnerabilidad ambiental alta y muy alta.

En cuanto a la implementación de este programa, el implementador responsable argumentó que se dispone de un personal de entre 300 y 400 elementos encargados de la difusión y ejecución de las actividades que plantea el programa, garantizando la implementación en las 48 delegaciones y unidades territoriales del municipio, para lo cual Gunn (1984) argumenta que, "entre más eslabones tenga la cadena, mayor será el riesgo de que algunos de ellos resulten estar mal concebidos o mal ejecutados". Este argumento es sustentado por la población, pues el 76% de los entrevistados desconocen de la existencia del programa, así como la aplicación, el contenido y las acciones planteadas, el 24% refleja que conocen algunas de las estrategias que plantea el programa, dicho conocimiento fue adquirido mediante las acciones publicadas en redes sociales. Retomando a Matos y Flores (2016), la implementación de este programa consolida a la denominada educación ambiental informal, es decir, aquella que se realiza mediante los medios de comunicación.

Lo anterior, representa una enorme deficiencia en la difusión del programa, pese al elevado número de elementos disponibles. Aunado a esto, el 92% de los encuestados no han participado en las actividades desarrolladas por el ayuntamiento de Toluca y por el Organismo de Agua y Saneamiento para fomentar el cuidado del agua, los encuestados reconocen que su participación se ha limitado por el desconocimiento de las actividades y su ausencia de difusión.

Pese a la ausencia de este programa, el 84% de la población encuestada presenta una disposición óptima para participar en actividades que fomenten la mejora de los hábitos de consumo del agua, así como para adquirir estrategias que les permitan mitigar la problemática ambiental del agua. Esta disposición podría presentarse debido a que el 44% de la población encuestada se ha visto inmersa en distintas problemáticas del agua desde hace 6 meses o menos; es decir que, estas afectaciones han surgido durante el último año de la administración pública municipal 2022-2024. De acuerdo con Enkerlin (1977), esta disposición en la mejora de actitudes de educación ambiental influye en que los ciudadanos se involucren en el proceso de toma de decisiones.

En síntesis, el Programa Cultura del Agua no responde, en diseño ni en implementación, a la problemática ambiental del agua en el municipio de Toluca. Este programa cuenta con severos fallos y limitaciones tanto en el contenido como en su ejecución. No es un programa focalizado, no se cuenta con la información completa, presenta una nula participación de los ciudadanos. Con base en la información teórica de esta investigación, es posible argumentar que se trata de una mala política, es decir que, "se encuentra basada en información inadecuada, un razonamiento defectuoso o supuestos completamente ajenos a la realidad" (Hogwood y Gunn, 1984).

A continuación se presenta la tabla 3 que incorpora los resultados obtenidos mediante el trabajo de campo realizado. Dichos resultados integran la perspectiva de los ciudadanos respecto al PROMACC.

Tabla 3

Resultados ciudadanos respecto al PROMACC

Categoría	Resultados	Observaciones
Percepción ciudadana respecto a la condición medio ambiental del municipio	El 40% considera que la situación del medio ambiente es mala, el 32% consideran es muy mala y el 28% consideran que es regular.	Las porcentajes sobre la percepción en la calidad del medio ambiente en el municipio son, en gran medida, consideraciones malas y muy malas, estos porcentajes denotan la evaluación de los ciudadanos respecto a las acciones implementadas por las autoridades municipales.

Principales problemáticas del municipio	Las principales problemáticas ambientales en el municipio de acuerdo con la población son las islas de calor con el 17%, la escasez de agua y sequía con el mismo 17%, la contaminación del aire con otro 17% y la basura de igual forma con el 17%. Por su parte, la contaminación del agua representa el 15%.	Existen tres problemáticas ambientales con relación directa entre sí; deforestación, sequía e islas de calor. Es resaltante que con el mismo porcentaje se encuentra la basura y la disposición de residuos, lo que relaciona escalonadamente la contaminación del agua a través de los lixiviados y residuos en el agua.
Afectaciones directas	El 15% de la población se ve afectada por islas de calor que, en conjunto con otro 15% se muestran afectados por la falta de arbolado, aunado al 17% de los entrevistados que son afectados por la contaminación del aire en Toluca. El 20% de los encuestados son afectados directamente por la escasez de agua y sequía, otro 20% por los impactos ocasionados por la basura y el manejo de residuos. El 12% de la población encuestada presenta afectaciones directas por la contaminación del agua.	Una de las principales problemáticas ambientales que afecta a los ciudadanos en el municipio es la escasez de agua y sequía, que, recíprocamente se vincula con la falta de arbolado y en consecuencia con las islas de calor. Es posible observar la relación existente entre las problemáticas ambientales. Sin embargo, la disposición de los residuos se posiciona a la par con la escasez de agua, siendo estas, las dos principales problemáticas ambientales que generan impactos directos en la población.
	El 40% de la población se ha visto inmersa en las distintas problemáticas ambientales desde hace 2 a 5 años, el 24% de los encuestados reconocen ser afectados desde hace 1 a 2 años. Con el mismo 24% de los encuestados refieren que las problemáticas ambientales han estado presentes desde hace más de 5 años.	Las problemáticas ambientales se han acrecentado durante la actual y la anterior administración pública municipal.

Protección del medio ambiente y disposición en la mejora de hábitos	El 92% de los entrevistados reconocen no participar en algún evento, programa o estrategia que fomente estrategias de educación ambiental no formal, en contraste con el 8% de los encuestados que denotan su participación a través de charlas vecinales y familiares.	La baja participación de los ciudadanos en actividades y eventos de educación ambiental podrían reflejar la ausencia de estos en el municipio.
	El 92% de los encuestados muestra un interés positivo y una disposición óptima por adquirir y reforzar habilidades y herramientas que ayuden a mitigar las problemáticas ambientales del municipio. En contraste el 8% de los encuestados reconocen que no les interesa participar en alguna actividad.	El optimismo y la alta disposición de participación de los ciudadanos a eventos que refuercen las estrategias de educación ambiental podrían ser considerados como un área de oportunidad para el diseño e implementación de programas y estrategias en materia ambiental.
Participación ciudadana	El 96% de los encuestados reconoce que no participa en los eventos y acciones que el ayuntamiento de Toluca implementa con la finalidad de fomentar el cuidado y protección del ambiente, solo el 4% de los entrevistados reconoce haber participado a través de los eventos realizados en las zonas céntricas de las delegaciones.	La baja participación de la ciudadanía en los eventos realizados por las autoridades refleja la ausencia de difusión, integración e implementación en distintos puntos de las delegaciones.
	De las múltiples opciones que limitan la participación de la ciudadanía, se encuentra el 46% con un desconocimiento de los eventos y programas. El 31% de los encuestados reconoce que su participación se ve limitada por falta y disposición de tiempo, pues se encuentran inmersos en actividades laborales. El 19% de los encuestados	El PROMACC plantea focalizarse en delegaciones con alta y muy alta vulnerabilidad ambiental, sin embargo, estas mismas delegaciones presentan un alto desconocimiento de las actividades y acciones realizadas en este programa. El gasto económico de los ciudadanos para trasladarse a los eventos refleja que estos

	respondieron que les genera costos económicos el trasladarse a los eventos que se realizan. Finalmente el 4% refleja que no se siente representado por las autoridades; lo cual limita su participación en los eventos.	no son realizados de forma homogénea en las delegaciones.
Atención a las problemáticas ambientales	El 80% de los encuestados considera que las acciones implementadas por las autoridades públicas municipales son insuficientes para atender las problemáticas ambientales del municipio. El 20% percibe que dichas acciones son medianamente suficientes y argumentan que es necesario que se refuercen.	La población considera que es necesario reforzar las estrategias existentes y diseñar acciones que atiendan eficaz y eficientemente las problemáticas ambientales del municipio.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo

Los resultados obtenidos arrojan que el 96% de los encuestados no participaron en el diseño de este programa y que no participan en los eventos y acciones ambientales que desarrolla la administración municipal. Este porcentaje representa una casi nula participación de los ciudadanos, por tal motivo, es posible argumentar que el diseño de este programa carece de legitimidad por parte de los ciudadanos y que por lo tanto, los mecanismos de participación ciudadana representaron un fracaso.

Paralelamente, retomando los aportes de Montesinos y Contreras (2019), los limitantes de la participación ciudadana en el PROMACC se centraron en factores institucionales; es decir, que las autoridades y funcionarios públicos no garantizaron los recursos por parte de los gobiernos para implementar los procesos participativos.

A continuación se presenta la tabla 4 que incorpora los resultados obtenidos mediante el trabajo de campo realizado. Dichos resultados integran la perspectiva de los ciudadanos respecto al Programa Cultura del Agua.

Tabla 4

Resultados ciudadanos respecto al programa Cultura del Agua

Categoría	Resultados	Observaciones
Percepción de la población	El 44% de los encuestados percibe que la crisis hídrica del municipio es de nivel intensa, seguido del 32% con un nivel muy intenso y el 24% moderada.	Los porcentajes sobre la percepción en la calidad del medio ambiente en el municipio son en gran medida consideraciones malas y muy malas, estos porcentajes denotan la evaluación de los ciudadanos respecto a las acciones implementadas por las autoridades municipales para atender la problemática ambiental del agua.
	El 76% de los entrevistados desconoce el programa Cultura del Agua. El 24% refleja que conocen algunas de las estrategias que plantea el programa.	El Programa Cultura del Agua plantea que ha sido difundido e implementado en todas las delegaciones del municipio, sin embargo, el alto porcentaje la población que desconoce el programa contrasta y pone en tela de juicio la difusión e implementación homogénea del programa pese al elevado número de personal de difusión.
Afectaciones al agua en el municipio	La ciudadanía considera que las principales afectaciones que impactan en el agua son ocasionadas por el consumo desmedido por parte de las industrias con un 32%, seguido del consumo desmedido por parte de los ciudadanos con un 22% y de la sequía y falta de lluvias con un 13%.	La ciudadanía considera que los resultados de la crisis hídrica del municipio son ocasionados por el consumo desmedido por parte de las industrias y de los ciudadanos, estas percepciones podrían ser una consideración a integrar en las medidas y estrategias de los programas ambientales.

Afectaciones directas en la población	El 44% de los encuestados son afectados directamente por el gran desperdicio del agua por parte de los vecinos. El 28% respondió que son afectados directamente por la escasez de agua en su domicilio. El 16% por contaminación del agua y el 12% se ve afectado por la contaminación del agua.	Debido a que los ciudadanos son quienes conocen y viven las afectaciones derivadas de la problemática ambiental del agua; expresan que el desperdicio del líquido por parte de los vecinos les afecta directamente aunado con la escasez del agua. Estas expresiones podrían generar la aplicación e integración de instrumentos de regulación.
	El 44% de la población encuestada se ha visto inmersa en distintas problemáticas del agua desde hace 6 meses o menos. El 16% reconoce la existencia de las problemáticas ambientales desde hace 6 meses a 1 año, otro 16% de 2 a 5 años y el 24% más de 5 años.	La problemática ambiental del agua se ha acrecentado durante la actual y la anterior administración pública municipal.
Consulta ciudadana	El 100% reconoce que jamás han sido considerados por las autoridades públicas municipales para expresar y dialogar las diversas problemáticas ambientales del agua que les afectan y que tampoco fueron considerados para la elaboración de este programa.	El Programa Cultura del Agua plantea que para el diseño se realizaron consultas ciudadanas en todas las delegaciones del municipio, sin embargo, los resultados obtenidos contraponen y cuestionan las consultas implementadas.
Mejora en los hábitos de consumo	El 76% reconoce que no participa en ningún programa o iniciativa que fomente y procure la protección del agua. El 24% de los encuestados respondieron que se encuentran inmersos en alguna iniciativa; desde pláticas con familiares y vecinos, así como mecanismos de difusión en redes sociales.	El alto porcentaje del escaso involucramiento de la población en iniciativas que fomenten la protección y cuidado del agua reflejan la ausencia de estos en el municipio.

	El 84% muestra iniciativa y disposición para participar en actividades que fomenten la educación ambiental no formal en materia de agua. Sin embargo, se presenta un 16% de la población que no estaría dispuesto a participar principalmente por cuestiones de tiempo.	El alto porcentaje de la disposición y optimismo de la población para participar en acciones que refuercen las estrategias de educación ambiental podrían ser un área de oportunidad a considerar en los planes ambientales del municipio.
Participación ciudadana	El 92% de los encuestados reconoce que no participa en las acciones o eventos que la administración pública municipal fomenta para la protección y cuidado del agua. Solo el 8% de los encuestados respondió que participa en dichas acciones a través de las pláticas y charlas otorgadas; especialmente en las que se ofertan en las colonias centrales de las delegaciones.	El bajo nivel de participación de los ciudadanos en las acciones implementadas cuestiona la aplicación homogénea del programa en el municipio, así como el diseño e implementación de mecanismos que propicien el involucramiento de los ciudadanos.
	Entre las múltiples opciones que limitan la participación de los ciudadanos, se encuentra el desconocimiento de los eventos y programas con un 46%. El 27% de los encuestados reconoce que limitan su participación por la ausencia de tiempo, en especial porque se encuentran inmersos en distintas actividades laborales. El 16% de los ciudadanos encuestados respondieron que los eventos se realizan lejos de los domicilios.	Una de las mayores limitaciones de participación de los ciudadanos en las acciones y eventos del programa es el desconocimiento de estos, una vez más contrasta y cuestiona la implementación y difusión del programa. Poco más de un cuarto de los encuestados expresa que los eventos son realizados lejos de su domicilio, lo cual, cuestiona la implementación homogénea del programa.

	El 84% de los encuestados no han participado en las actividades desarrolladas por el ayuntamiento de Toluca y por el Organismo de Agua y Saneamiento. El 16% compartió que han participado debido a que se enteraron de las actividades a través de comerciales de televisión.	El programa se encuentra implementado de forma difusa en el municipio, poniendo en cuestión la divulgación y ejecución del mismo pese al elevado número de personal.
Atención a las problemáticas	El 84% de los encuestados percibe que las acciones y estrategias que las autoridades municipales realizan son insuficientes para atender las problemáticas ambientales del agua que se presentan en el municipio. El 16% percibe que dichas estrategias son medianamente suficientes, sin embargo, reconocen que es necesario que se refuercen, diseñen e implementen medidas urgentes.	El alto porcentaje de ineficiencia, representa la evaluación y percepción ciudadana de las estrategias implementadas por las autoridades respecto a la problemática ambiental del agua. Además, los ciudadanos expresan que es necesario reforzar las estrategias que son implementadas.
Presencia de las autoridades	Del total de los encuestados, el 80% expresa que no ha notado la presencia de las autoridades públicas municipales en relación con el fomento de acciones que propicien actividades que procuren el cuidado del agua. Por otro lado, el 20% reconoce la presencia de las autoridades, sin embargo, señalan que las acciones se han focalizado en zonas céntricas de las delegaciones.	La evaluación de los ciudadanos reconoce que las estrategias han sido implementadas en zonas céntricas del municipio, poniendo en cuestión la implementación homogénea del programa.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo realizado

Retomando los aportes de Checa *et. al*, (2011), la participación de los ciudadanos se encuentra entorpecida por factores políticos e institucionales, puesto que con la ausencia de información y difusión es imposible participar, y que si ésta presenta deficiencias en su accesibilidad, no se puede hablar de una participación verdadera. Retomando los aportes de Hogwood y Gunn (1984) se puede

argumentar que este programa se trata de “una mala política”, es decir, que su implementación se desarrolla ineficazmente.

Conclusiones

La metodología implementada permitió profundizar en el diseño e implementación del PROMACC y del Programa Cultura del Agua, aplicando cuatro instrumentos de recolección de datos dirigidos a los funcionarios responsables y a la ciudadanía. Los instrumentos dirigidos a la ciudadanía fueron aplicados en las zonas de vulnerabilidad ambiental alta y muy alta que el PROMACC establece.

La aplicación de los instrumentos de recolección de datos permitió contrastar lo diseñado e implementado por las autoridades municipales con la percepción de la ciudadanía respecto a los programas retomados. Este análisis permitió la identificación de importantes limitaciones, en las etapas; fallas en el diseño que se centran en la limitación de la participación de la ciudadanía, en la difusión del programa y en la inadecuada implementación de ambos programas, llegando a la conclusión de que el PROMACC cuenta con consistencia en el contenido, sin embargo, carece de legitimidad por parte de los ciudadanos. Respecto a su implementación, se concluye que es ineficiente, pues de las 115 estrategias contenidas, únicamente se han logrado 14, por tal motivo no cumple los objetivos para los cuales fue diseñado.

Por otro lado, se concluye que el Programa Cultura del Agua presenta fallos severos, tanto en el diseño como en la implementación, y que no presenta una consistencia sólida en el contenido, así como en las estrategias propuestas. Aunado a esto, la implementación presenta importantes limitaciones de difusión y de divulgación, por lo cual, este programa tampoco responde eficientemente a la problemática ambiental del agua en el municipio de Toluca.

A través de los estudios de caso, es posible conocer que, pese a la ineficiencia de estos programas, el 84% de la población encuestada presenta una disposición óptima para participar en actividades que

fomenten la mejora de los hábitos de protección ambiental, así como para adquirir estrategias que les permitan mitigar la problemática ambiental del agua. Esta característica deja abierta la brecha para nuevas investigaciones que permitan dotar y establecer las mejores estrategias y sistemas de educación ambiental no formal idóneas para cada delegación del municipio.

El impacto de la humanidad en el ambiente siempre ha existido y por lo tanto, los problemas ambientales no son para nada nuevos, sin embargo, lo alarmante, es la aceleración actual de las modificaciones ambientales y sus consecuencias, por lo que, una problemática ambiental no es independiente de otras, encaminando a la humanidad y su entorno a una crisis ambiental cada día más severa.

En este sentido, ¿es posible considerar a la participación ciudadana y a la educación ambiental no formal como herramientas de mitigación ambiental local? El involucramiento de los ciudadanos en la atención de las problemáticas ambientales que los atañen, genera una brecha de aceptación en las estrategias implementadas las causas de aceptación recaen en la generación de estrategias que responden directamente a la angustia, preocupación y afectaciones ambientales que los ciudadanos presentan, lo cual, propicia una alfabetización ambiental en los ciudadanos.

La educación ambiental es una de las herramientas que posibilita dar respuesta a la crisis ambiental y a las problemáticas ambientales, en esta línea, educar a los ciudadanos es un papel necesario que incluye la integración de conocimientos e información en los ciudadanos, para generar valores, actitudes y cambios de comportamiento hacia el medio ambiente.

El desarrollo de esta investigación permite considerar a ambos elementos como pilares centrales y partícipes en los programas ambientales de los municipios, ya que, como se ha mencionado, los municipios son el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y que debido a su extensión territorial y jurisdiccional, pueden generar vínculos que propicien el involucramiento de los ciudadanos facilitando la identificación de problemas y afectaciones ambientales y que, por consiguiente, los mismos ciudadanos expongan las estrategias idóneas para aminorar los impactos ambientales o aquellas que para sí mismos no son viables. Lo anterior, permite que las administraciones municipales tomen como referencia las acciones de los ciudadanos y que puedan reforzarlas, mejorarlas, dotar de insumos, brindar capacitaciones, implementar sanciones y que serán socialmente legítimas.

Es así como la incorporación de la participación ciudadana y de la educación ambiental no formal en el diseño e implementación de los

programas ambientales, fomenta el involucramiento de los pobladores y de una ciudadanía con toma de conciencia, pero también, involucrar a los ciudadanos dotará de mayor legitimidad y reconocimiento a las acciones implementadas. La incorporación de estos dos elementos en el diseño e implementación de un programa o de una política pública, permitirán monitorear y evaluar si las acciones implementadas están generando cambios positivos en el medio ambiente y en los ciudadanos.

Bibliografía

Aguilar, C., Lima M. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?*, en Contribuciones a las ciencias sociales. Disponible en: https://ideas.repec.org/a/erv/coccss/y2009i2009- 093. html

Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Porrúa. P. 112. Disponible en: https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva_-la- implementacion-de-las-politicas.pdf

Aguilar, L. (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. En F. Mariñez y V. Garza. Política Pública y Democracia en América Latina: del análisis a la implementación, Ed. Porrúa. México,

Álvarez, P., Vega, P. (2009). *Actitudes ambientales y conductas sostenibles.Implicaciones para la educación ambiental*. Universidad del país Vasco, España. Disponible en: https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/33117/Alvarez_EducacionAmbiental.pdf?s equence=1&isAllowed=y

Burkhart y Lewis- Beck, (1994). Citado en Hooghe y Quintelier, *Political participation in European countries: the effect of authoritarian rule, corruption, lack of good governance and economic downturn*. Review Comparative European Politics, volumen 12, N° 2, Reino Unido, Palgrave Macmillan, pp. 209-232. citado en Hooghe y Quintelier, 2014: 21

Checa, Laureano, Lagos, Claudia, y Caballin, Cristian (2011), *El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia*. Revista Argos, volumen 28, No 55, Venezuela, Universidad Simón Bolivar, pp. 13-47

Conrad, Elisabeth, Cassar, Louis, Christie, Mike y Fazey, Ioan (2011), *Hearing but not listening? A participatory assessment of*

public participation in planning. Environment and Planning C: Government and Policy, volumen 29, N° 5, Reino Unido, Pion Ltda, pp. 761-782.

Consodine (2012). *Thiking otside the box? Appying desing theory to public policy*, en Politics & Policy.

Corzo, F.(2013). *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. Editorial IEXE. México.

Davidson, Stewart, y Elstub, Stephen (2013), *Deliberative and Participatory Democracy in the UK.* British Journal of Politics and International Relations, Reino Unido, Political Studies Association, pp. 1-19

De León, P. (1977). *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier.* Gestión y Política Pública, vol VI, pp.5-17.

Dolbeare, K. (1974). *The School Prayer Decisions: from court policy to local practice.* University of Chicago Press.

Enkerlin, E., Cano, C., Garza, C. et al. (1997). *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible.* México D. F. Thomson.

Ferreira, Pedro, Azevedo, Cristina y Menezes, Isabel (2012), *The developmental quality of participation experiences: Beyond the rhetoric that "participation is always good!"* Journal of Adolescence, N° 35, Países Bajos, Elsevier, pp. 599-610

Font, J. (1999): *Citizen juries in Spain*, Comunicación presentada al Congreso "Citizen Participation and innovations in community governance", Luton. FONT J.; Gomà, R (1999): "La participación ciudadana en la política local", en Informe España 2000. Madrid: Fundación Encuentro.

García, S., Lukes, S. (1999). *Ciudadanía: justicia social y participación.*

Gaudiano, E. (2000). La Educación Ambiental en México: Logros, perspectivas y retos de cara al nuevo milenio. México. Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca. P.34.

Golooba-Mutebi, Frederick (2004), Reassessing popular participation in Uganda. *Review Public Administration and Development*, N° 24, Estados Unidos, Royal Institute of Public Administration, pp. 289-304

Hogwood, Bryan, y Lewis A. Gunn. 2018. "Implementación". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 29-60. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Howlett, Michael (2011). *Designing public policies: principles and instruments.* Oxon: Routledge.

Julian, David, Reischl, Tomas, Carrick, Richard y Katrenich, Cathy (2007), *Citizen Participation Lessons from a Local United Way Planning Process*. Journal of the American Planning Association, volumen 63, N° 3, Reino Unido, American Planning Association, Taylor & Francis, pp. 345-355

Lasswell, H.(1971). *La concepción emergente de las ciencias políticas*, en Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa,pp.105,118.

Lowi, Th. (1969, 1979): *The End of Liberalism*, Norton, New York.

Mariñez, F. (2021). *Mecanismos de participación ciudadana en méxico: problemas, avances y aprendizajes*. Monterrey. NODOS Recuperado de https://portalanterior.ieepcnl.mx/archivos/20210908/MecanismosdeParticipacionCiudada na.pdf

Marshall,. y Bottomore t. (1998), *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza. Mass., Lexington Books.

Matos, B., Flores, M. (2016) *Educación Ambiental para el desarrollo sostenible del presente milenio*, 2ed.,ECOES. Pp. 28-58.

May, P. (1991). *Reconsidering policy desing: policies and publics*. Journal of policy, p.187.

May, P. (2012). *Policy desing and implementation*.

Meny, I. y Thoening, J.(1997) *Políticas Públicas*. Barcelona. Ariel Editorial. Pp.158

Merino, M. (2010). *La participación ciudadana en la democracia*. c. IFE

Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_4.pdf

Michels, Ank (2011).*Innovations in democratic governance: how does citizen Participation contribute to a better democracy?* International Review of Administrative Sciences, no. 77, vol. 2, pp. 275-293.

Morales, C., Madrigal, D., Gonzáles, L. (2007). *Islas de Calor en Toluca*, México. Ciencia Ergo Sum. Vol. 14, núm 3. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. Recuperado de: https://www.redalyc.org/pdf/104/10414308.pdf

National Assesment Synthesis Team. (2002). *Water sector from the overview of climate change impacts on the US: the potential consequences of climate variability and change*. US Global Change Research Program. http://www.usgcrp.gov/usgcrp/Library/nationalassessment/16WA.pdf

Novo, M. (2005). *Educación Ambiental y Educación no formal: dos realidades que se realimentan*. Revista educación, No. 338. Barcelona. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28158155_Educacion_ambiental_y_Educacion _no_formal_dos_realidades_que_se_realimentan

Novo, M. (2009). *La Educación Ambiental una genuina educación para el desarrollo sostenible*. Revista educación, Número extraordinario. Disponible en: https://www.educacionfpydeportes.gob.es/dam/jcr:8998f1e4-65d7-40dd-9469- 7945013994e8/re200909-pdf.pdf

Novo,M. (2003). *La educación ambiental, bases éticas, conceptuales y metodológicas*, 3ed., España, Editorial Universitas, S. A. Disponible en: https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/contextos/article/view/417/383

Pastor, E. (2012), *Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social*. Revista Sociedade e Estado, volumen 27, N° 3, Brasil, Universidad de Brasilia, pp. 663-688

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. Obtenido de https://es.scribd.com/doc/46233531/6-Sabatier- MazmanianImplementacion-Marco-Analisis

Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian, *Effective Policy Implementation*, D.C. Heat and Company, 1981.

Silva, V. (2016). *Eficacia de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en la política ambiental en México*. Ciudad de México. FLACSO Recuperado de https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/371/1/Silva_VL.pdf

Speer, Johanna (2012), *Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?* Review World Development. Volumen 40, N° 12, Países Bajos, Elsevier, pp. 2379-2398

Stewart, J. (2001). *De la innovación democrática a la democracia deliberativa*. Ciudadanos y decisiones públicas. España: Ariel Ciencia Política.

Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). *The policy implementation Process. A conceptual Framework*. Administration & Society.

Van, M (1979), *Policy Implementation in the Federal System*, Lexington.

Verba, Sidney y Gabriel Almond, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, 1963.

Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kin, *Participation and Political Equality*. A Seven Nation Comparison, University of Chicago Press, Chicago, 1978.

Villa, O. (2023). Contaminación del aire en Toluca y sus repercusiones. *Criterio noticias*. Disponible en: https://criterionoticias.wordpress.com/2023/06/21/contaminacion-del-aire-en-toluca-y-sus-repercusiones/

Young, A., McElhone, M. (1989). *Lineamientos para el desarrollo de la educacion ambiental no formal.* UNESCO PNUMA. Reino Unido, pp.7-41. Disponible en: https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/02/lineamientos-para-el-desarrollo-de-la-educacio%CC%81n- ambiental-no-formal.pdf

Zhao, L., Przybysz, A., Guan, Y, et al. (2021) *Effect of urban lake wetlands and neighboring urban greenery on air PM10 and PM2.5 mitigation*. Elsevier. Recuperado de: https://sciencedirect.com/journal/building-and-environment

Diseño de escenarios rinoceronte gris y cisne negro utilizando los Ejes de Schwartz

David Xavier Villacis Pazos

Premio a la Investigación | Modalidad Artículo Especializado

iapem

Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Toluca, México, 2025

Índice

Introducción 258

Desarrollo 258

Diseño de escenarios 260

Estrategias para cada escenario 268

Conclusiones 273

Referencias 275

Diseño de escenarios rinoceronte gris y cisne negro utilizando los Ejes de Schwartz

David Xavier Villacis Pazos

Resumen

El escenario rinoceronte gris se caracteriza por tener alta probabilidad de ocurrencia y alto impacto, mientras que el escenario cisne negro es una situación de baja probabilidad de ocurrencia pero de Alto impacto en el caso de presentarse, es decir, el factor común de los dos escenarios es el alto impacto. Para diseñar dichos escenarios se utilizan los ejes de Peter Schwartz, por medio de los ejes cartesianos (X) e (Y) generando cuatro escenarios producto de la combinación de las hipótesis positivas y negativas tanto de (X) como de (Y). Así, las dimensiones empleadas en esta simulación son: 1) probabilidad de ocurrencia (eje X), siendo la hipótesis positiva (+) la alta probabilidad y la hipótesis negativa (-) baja probabilidad; y 2) Impacto (eje Y), constituyendo la hipótesis positiva (+) el alto impacto y la hipótesis negativa (-) el Bajo impacto. Además se presenta la ruta a seguir para evitar la configuración de dichos escenarios y sus posibles estrategias.

Palabras clave:

Escenario rinoceronte gris, escenario cisne negro, ejes de Schwartz, probabilidad, impacto.

Abstract

The Gray Rhinoceros scenario is characterized by having a high probability of occurrence and a High impact, while the Black Swan scenario is a situation with a Low probability of occurrence but a High impact if it occurs, that is, the common factor of the two scenarios is High impact. To design these scenarios, the axes of Peter Schwartz are used, through the Cartesian axes (X) and (Y), generating four scenarios resulting from the combination of the positive and negative hypotheses

of both (X) and (Y). Thus, the dimensions used in this simulation are: 1) Probability of occurrence (X axis), with the positive hypothesis (+) being High probability and the negative hypothes (-) is being Low probability; and 2) Impact (Y axis), constituting the positive hypothesis (+) the High impact and the negative hypothesis (-) the Low impact. In addition, the route to follow is presented to avoid the configuration of said scenarios and their possible strategies.

Keywords:
Gray Rhino Scenario, Black Swan Scenario, Schwartz Axes, Probability, Impact.

Introducción

La propuesta de este artículo es la combinación de diferentes metodologías, como los Ejes de Schwartz para el diseño de escenarios y ruta a seguir, el Mapa de calor para análisis de riesgo y la Matriz de Importancia Gobernabilidad (IGO) para la definición de estrategias. En ese orden de ideas, Miklos (2003) señala tres etapas básicas para exploración del futuro: a) definir claramente "lo que se quiere y lo que es posible", b) determinar y comprometer, desde el presente, las estrategias con las tácticas y los insumos más convenientes, en la medida de lo posible, y c) generar las acciones necesarias para llegar a ese escenario elegido, por lo que el proceso de diseño de escenarios tiene varias etapas desarrolladas en el numeral dos.

Desarrollo

En relación a los escenarios, Schwartz (2001) menciona que muestran diferentes imágenes de futuro que orientan en la toma de decisiones, porque brindan una perspectiva de largo plazo en un entorno complejo y de gran volatilidad. Al respecto De Jouvenel (2004) señala que el futuro al no estar predeterminado, está abierto a muchos futuros posibles y acuñó el término "futuribles" para representar esta característica clave de los escenarios.

Para el diseño de escenarios rinoceronte gris y cisne negro se utilizan los ejes de Schwartz, por medio de los ejes cartesianos (X) e (Y). Así, desde un enfoque bidimensional el eje (Y) es para la dimensión Impacto y el eje (X) para la dimensión probabilidad de ocurrencia.

En la dimensión impacto (Y), el lado positivo (+) constituye alto impacto y del lado negativo (-) representa bajo impacto; para el eje

probabilidad, (X), el lado positivo (+) significa alta probabilidad y el lado negativo (-) constituye baja probabilidad.

Cabe mencionar que Wucker (2016) acuñó este término de rinoceronte gris, para representar un evento de alto impacto y alta probabilidad, que a pesar que hay certeza que va suceder y se puede prevenir, no se planifica para enfrentar dicho escenario. Y señala algunos ejemplos como los siguientes: la caída de Lehman Brothers en 2008, las catastróficas consecuencias del huracán Sandy, el intercambio de archivos musicales que impactó en el modelo de negocio de la música tradicional, entre otros. Que fueron visibles, pero no se tomaron medidas para contrarrestarlos.

En tanto que el escenario cisne negro tiene alto impacto y poca probabilidad de ocurrencia, por lo que no hay certeza cuándo sucede y al ser imprevisto toma por sorpresa; sin embargo, un estratega debe visualizar diferentes escenarios y estar preparado para la ocurrencia de ellos, sean previstos o imprevistos.

Para Taleb (2008) el cisne negro es un evento importante e inadvertido, nombrado como *outlier*, lo que estadísticamente significa un dato imprevisto dentro del conjunto de datos; por esta razón es clave visualizar este tipo de escenario y tener un plan para enfrentarlo en caso de que se presente; en el caso del rinoceronte gris, este escenario con seguridad se presentará a futuro. El mismo autor complementa sobre cisnes negros, que mientras mayor sea su papel en la planificación, más difícil será hacer planes; sin embargo, lo que se busca con su visualización es evitar sorpresas desagradables y de gran impacto.

La probabilidad de ocurrencia (X) de un evento es el grado de certeza que suceda dicho evento, y aplicando los ejes de Schwartz, hay dos posibilidades alta probabilidad (+) o baja probabilidad (-). Mientras que el impacto del evento (Y) representa los efectos de la ocurrencia de dicho evento, y para aplicar a los ejes de Schwartz, existen dos alternativas, alto impacto (+) y bajo impacto (-).

En relación al mapa de color para analizar riesgos es una combinación de impacto (Y) con probabilidad (X), y por medio de colores determina mayor riesgo con color rojo, riesgo medio color amarillo, y bajo riesgo color verde.

Finalmente, en la matriz IGO según Mojica (2005) la Importancia (I) verifica la pertinencia de las estrategias, mientras que la Gobernabilidad (GO) se refiere al control que tiene la organización sobre dichas estrategias. Esta matriz, permite calificar en base a escalas específicas la importancia y la gobernabilidad de las diferentes estrategias exploradas para cada escenario, dando como resultado la identificación de estrategias urgentes, necesarias, menos urgentes e innecesarias.

Siendo las acciones urgentes y las necesarias las que tienen prioridad en el presupuesto y por ende en la ejecución de proyectos.

Para esta simulación, se analizan los cuatro escenarios que son resultado de los ejes de Schwartz, sin embargo, las estrategias aquí definidas están orientadas a evitar la configuración de los escenarios rinoceronte gris y cisne negro, por ser de alto impacto.

En este numeral se desarrollan las etapas del proceso metodológico tales como: 1) diseño de escenarios, 2) ruta a seguir, 3) mapa de color para analizar riesgos, 4) estrategias para cada escenario. Para Godet (2006) la unión entre escenario y estrategia es fundamental para completar el proceso prospectivo, razón por la cual a continuación se inicia con la visualización de los escenarios adversos de alto impacto y se finaliza con el cómo neutralizar los mismos.

Diseño de escenarios

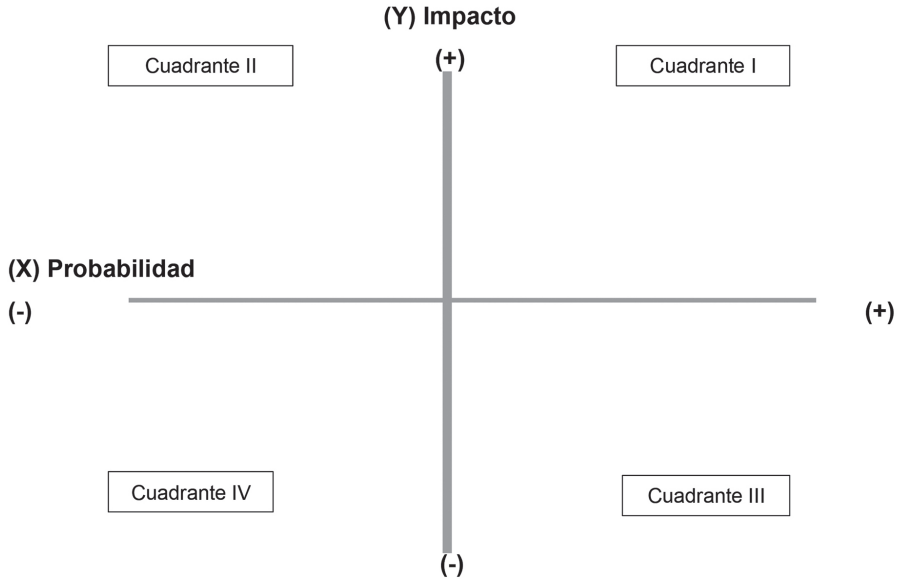
La herramienta ejes de Schwartz en el plano bidimensional, tiene dos ejes (X) e (Y), usando el plano cartesiano se configuran cuatro cuadrantes, cada uno de ellos genera un escenario, por lo que por medio de este método se obtienen cuatro escenarios. Se combinan dos dimensiones: impacto (Y) y probabilidad (X), cada dimensión con dos hipótesis, una positiva y otra negativa, donde el lado positivo (+) demuestra la hipótesis en nivel alto y lado negativo (-) demuestra la hipótesis en nivel Bajo, como se presenta a continuación:

Eje (Y) = Impacto positivo (+) significa alto; impacto negativo (-) significa bajo.

Eje (X) = Probabilidad positiva (+) significa alta; probabilidad negativa (-) significa baja.

En la figura 1, se visualizan gráficamente los dos ejes y sus dimensiones:

Figura 1: Ejes de Schwartz enfoque bidimensional

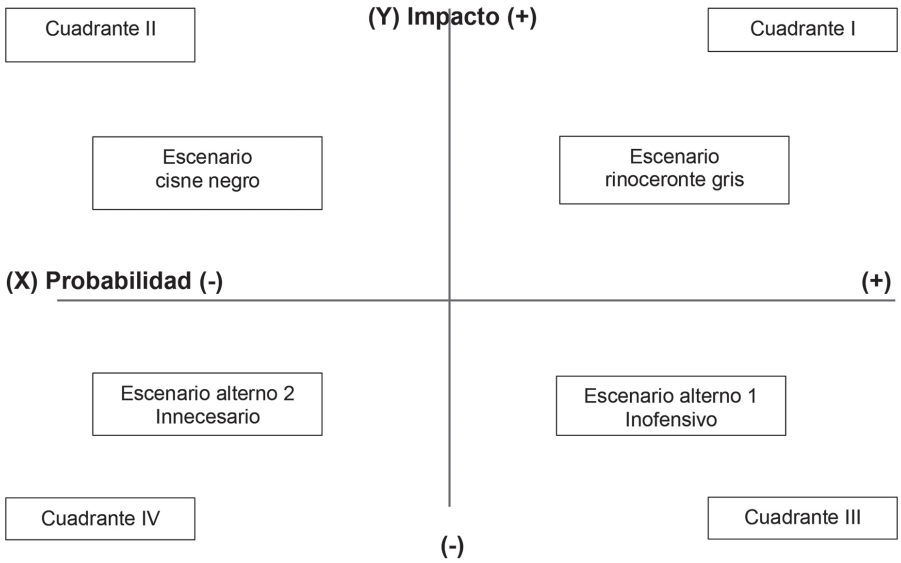


Elaboración Villacis D. (2023)

A partir de la figura anterior, se generan cuatro escenarios, uno por cada cuadrante. La denominación y la ubicación de los escenarios dentro de los cuadrantes están en función de los signos de cada eje. Si los ejes (X) e (Y) están del lado positivo (+), es decir con Alto nivel en ambos casos se configura un escenario de alto impacto y alta probabilidad que es característica del escenario rinoceronte gris.

Mientras que el escenario donde el eje (Y) Impacto es positivo (+) es decir alto nivel y el eje (X) probabilidad es negativos (-) es decir bajo nivel, se configura el escenario cisne negro por tener un alto impacto (+) y baja probabilidad (-) de ocurrencia. Los otros escenarios alternos son la combinación de los ejes en los distintos cuadrantes como se muestra a continuación:

Figura 2: Escenarios por cuadrantes



Elaboración Villacis D. (2023)

En esta metodología, el escenario rinoceronte gris (cuadrante I), es aquel que tiene alta probabilidad de ocurrencia y la vez es de alto impacto, razón por la cual se debe planificar para contrarrestar el impacto.

En el cuadrante opuesto está el escenario cisne negro o catastrófico (cuadrante II) o aquel que se debe evitar o anular a futuro, porque a pesar de Baja probabilidad, su Impacto es alto. Los otros escenarios se denominan como alternos y representan el resto de las combinaciones posibles de las hipótesis positivas (+) y negativas (-) de las dos dimensiones. Cordeiro (2014), señala que estos ejes tradicionales permiten diseñar una matriz de escenarios de fácil visualización, por lo que resumiendo los cuatro cuadrantes y su respectivo escenario, se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 1: Matriz de escenarios

Cuadrante	Impacto	Probabilidad	Escenarios
I	Positivo (+)	Positivo (+)	Rinoceronte gris
II	Positivo (+)	Negativo (-)	Cisne negro
III	Negativo (-)	Positivo (+)	Alterno 1: Inofensivo
IV	Negativo (-)	Negativo (-)	Alterno 2: Innecesario

Elaboración Villacis D. (2023)

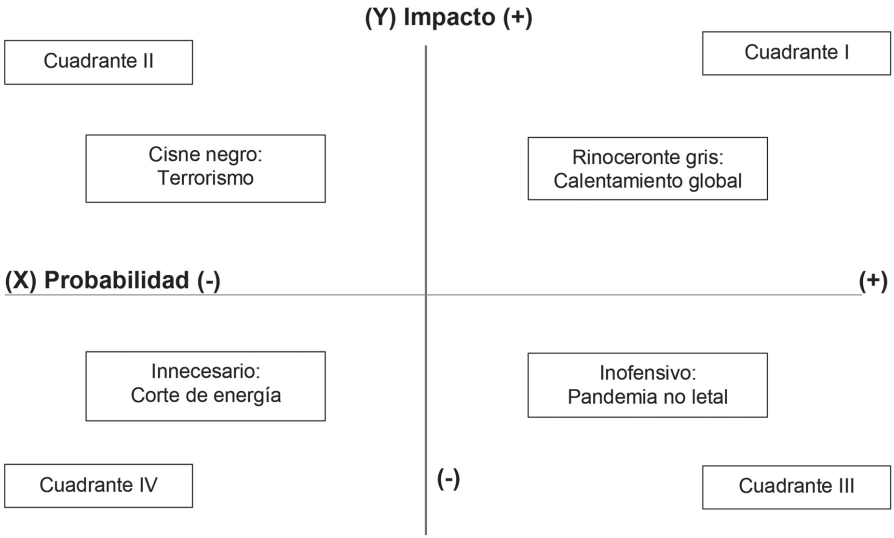
A continuación, se redactan los escenarios generados por medio de los ejes, cabe señalar que representan las posibles combinaciones de signos positivos (+) y negativos (-), dando como resultado los siguientes escenarios:

1. **El escenario rinoceronte gris**, se caracteriza por tener: alto impacto (+) y Alta probabilidad (+). por ejemplo: calentamiento global.
2. **El escenario cisne negro**, se caracteriza por tener alto impacto (+) y Baja probabilidad (-). Por ejemplo: terrorismo.
3. **El escenario alterno 1 – inofensivo,** se caracteriza por tener bajo impacto (-) y Alta probabilidad (+). Por ejemplo: pandemia no letal
4. **El escenario alterno 2 - innecesario**, se caracteriza por tener bajo (-) y baja probabilidad (-). Por ejemplo: corte de energía.

Considerando los cuatro posibles escenarios anteriores, un país debe estar preparado para el escenario rinoceronte gris y el escenario cisne negro, para ello debe formular estrategias suficientemente flexibles para evitar el primero y prevenir el segundo. Ritto (2005) señala que se deben considerar preferencialmente los escenarios antagónicos, para que las estrategias diseñadas permitan la supervivencia de la organización o país en cualquiera de ellos.

La importancia de combinar el impacto y la probabilidad usando los ejes de Schwartz, radica en que permite visualizar cuatro escenarios y su ubicación en los cuadrantes, desde la peor situación de futuro impredecible (cisne negro), hasta la peor situación de situación de futuro predecible (rinoceronte gris); pasando por dos escenarios alternos: escenario Inofensivo llamado porque tiene bajo impacto y alta probabilidad y de ocurrir no genera un efecto catastrófico; y el escenario innecesario, llamado así porque al tener baja probabilidad y bajo impacto, por lo que de presentarse no afecta a la planificación.

Figura 3: Ubicación de los escenarios



Elaboración Villacis D. (2023)

El análisis se va a centrar en los dos escenarios motivo de este artículo: Cisne negro: Terrorismo que es de alto impacto y alta Probabilidad, y Rinoceronte gris: Calentamiento Global que es de alta probabilidad y alto impacto.

Dentro del escenario **cisne negro: terrorismo** Pizarro (2003) señala los siguientes tipos de terrorismo:

Grupos patrocinados por el Estado, empleados para actuar a nivel interno o externo o ambos; en el caso externo para evitar sanciones de organismos internacionales.

Terrorismo ideológico de extrema derecha y extrema izquierda, utilizado para apoyar o desestabilizar un sistema político y socioeconómico existente, por medio del uso ilegal de la fuerza.

Terrorismo nacionalista, usado en favor de un grupo étnico para lograr su reconocimiento, o para generar una separación territorial.

Terrorismo político-religioso, busca imponer un modelo de Estado y sociedad gobernado por principios religiosos.

Terrorismo de causa única, busca imponer determinadas conductas o normas legales; sin embargo, los métodos ilegales que utilizan los convierten en terroristas.

Terrorismo y crimen organizado, se caracteriza por el empleo de acciones terroristas parte de grupos criminales, con el objetivo de doblegar la capacidad de respuesta del Estado. En Ecuador más

recientemente se ha podido observar este tipo de comportamiento por parte de la delincuencia organizada.

En relación a la delincuencia organizada este autor señala los siguientes rasgos característicos según la Interpol mencionados en la Vanguardia Digital (2023): número de personas, permanencia en el tiempo, nivel de gravedad del delito, beneficios obtenidos de sus acciones, distribución de tareas en el grupo, existe nivel jerárquico, alcance internacional, uso de violencia e intimidación, uso de testaferros, lavado de dinero y, uso de influencia y corrupción.

Por lo anterior, en Ecuador se podría considerar el aparecimiento del terrorismo relacionado a la delincuencia organizada, por el tipo de acciones ejecutadas más recientemente, como la colocación de bombas, sicariato, envío de sobres bomba a periodistas, entre otras acciones.

Dentro del escenario **rinoceronte gris: calentamiento global** que se caracteriza por alta probabilidad y alto impacto, los expertos consideran que, de no tomar medidas oportunas en el presente, dicho calentamiento produce efectos catastróficos como tifones, inundaciones, huracanes entre otros, generando muerte y destrucción afectando a la economía del país, por lo que es clave contrarrestar este escenario.

Ruta a seguir

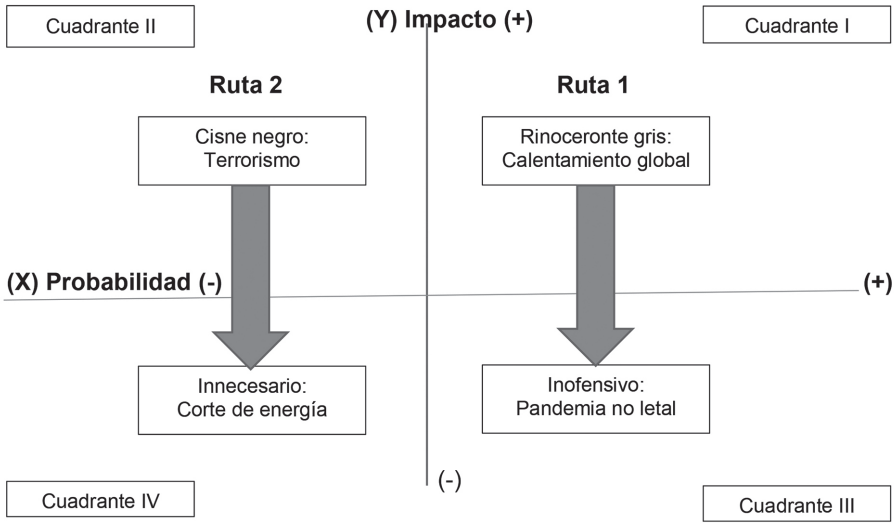
Por medio de los ejes de Schwartz es posible visualizar la ubicación de los escenarios; así se observa (fig. 4) el escenario rinoceronte gris en el cuadrante I y el escenario cisne negro en el cuadrante II, mientras que el escenario Inofensivo en el cuadrante III, y el escenario incensario el cuadrante IV.

Para neutralizar los escenarios rinoceronte gris y el cisne negro, es necesario seguir las rutas 1 y 2 respectivamente:

Ruta 1: escenario rinoceronte gris, del cuadrante I al cuadrante III (Inofensivo), para lo cual se busca movilizar el impacto de lado positivo (+) al lado negativo (-) y se mantiene la probabilidad del lado positivo (+).
Ruta 2: escenario cisne negro del cuadrante II al cuadrante IV (Innecesario), para lo cual se procura mover el impacto de lado positivo (+) al lado negativo (-) y se mantiene la probabilidad del lado negativo (-).

Gráficamente dichas rutas se muestran a continuación:

Figura 4: Rutas a seguir



Elaboración Villacis D. (2023)

Para De la Cruz (2004) la prospectiva orienta la toma de decisiones para el diseño de escenarios coherentes y las rutas de acción posibles; de esta forma, con las rutas anteriores y sus estrategias, la configuración de los dos escenarios de Alto impacto (Rinoceronte gris y Cisne negro) se anularían (p. 236). Sin embargo, previa a la exploración de estrategias se va utilizar un mapa de calor para analizar el riesgo en cada escenario.

Mapa de calor para analizar riesgos

Este mapa sirve para priorizar los riesgos desde los más graves con color rojo, hasta los menos graves con color verde, siendo amarillo un riesgo moderado; así, adaptando el mapa de calor a los ejes de Schwartz, el impacto proporciona el riesgo y la probabilidad suministra la urgencia, como muestra a continuación:

Figura 5: Mapa de calor para analizar riesgo

		Probabilidad (Riesgo)	
		Bajo	Alto
Impacto (Urgencia)	Alto	Cisne negro: Terrorismo	Rinoceronte gris: Calentamiento global
	Bajo	Innecesario: Corte de energía	Inofensivo: Pandemia no letal

Adaptado por Villacis D. (2023)

En la figura 5, se puede apreciar que el escenario rinoceronte gris tiene un color rojo lo que significa alto riesgo y alta urgencia. En color amarillo significa alto riesgo y baja urgencia para el escenario cisne negro y bajo riesgo y alta urgencia para el escenario Inofensivo. En color verde se localiza el escenario Innecesario lo que significa bajo riesgo y baja urgencia.

Según Rodríguez *et al.* (2013), el objetivo general del mapa es contribuir a la supervivencia de la organización o país en este caso, aportando la información precisa para medir y controlar el riesgo, el mismo que da prioridad al escenario. Cabe señalar algunos tipos de riesgos que podrían presentarse en cualquiera de los escenarios antes mencionados, según Echeverry (2003), son los siguientes:

Riesgo comercial, por falta de demanda y no se alcanza el punto de equilibrio del proyecto.

Riesgo de construcción, por variación del valor y tiempo en la ejecución del proyecto.

Riesgo de operación, por cambios en los costos de operación y mantenimiento del proyecto.

Riesgo financiero, por variación en las condiciones financieras en términos de plazos y tasas de interés del proyecto.

Riesgo cambiario, cuando el proyecto está asociado a más de un tipo de moneda.

Riesgo regulatorio, por cambios administrativos, regulatorios y legales de los pactados en el contrato.

Riesgo de fuerza mayor, tales como: Terremotos, inundaciones, actos de terrorismo, guerras o eventos fuera de control.

Riesgo de adquisición de predios, relacionado a costos, disponibilidad y gestión para la adquisición oportuna de acuerdo al proyecto.

Riesgo por obligaciones ambientales, relacionado a licencias y planes de manejo ambiental durante la construcción y operación del proyecto.

Riesgo soberano o político, relativos a cambios en términos de ley, situación política o macroeconómica que afectan al proyecto.

Cabe señalar que el riesgo de fuerza mayor está directamente relacionado a los dos escenarios: rinoceronte gris (alto riesgo y alta urgencia) y cisne negro (alto riesgo y baja urgencia), por ser eventos fuera de control.

Estrategias para cada escenario

A partir del mapa de calor, las estrategias para el escenario Rinoceronte gris tienen la prioridad con base en el alto riesgo y urgencia, seguidos por las estrategias para el escenario cisne negro.

Para Godet (2006) la unión entre estrategia y escenario es inevitable, por esta razón la construcción o el impedimento de la configuración de un escenario depende de la estrategia utilizada. Así, Mintzberg y Waters (1994) mencionan que la formulación de la estrategia es un proceso analítico (ruta) para establecer objetivos a largo plazo y planes de acción (estrategias) para una organización; en la simulación del presente artículo con escenarios rinoceronte gris y cisne negro, los objetivos del país, son evitar la configuración de dichos escenarios, y las rutas a seguir se presentan a continuación:

Ruta 1: Para que el escenario rinoceronte gris: calentamiento global (alta probabilidad y alto impacto) pase a un escenario Inofensivo (alta probabilidad y bajo impacto), hay que bajar el impacto de dicho escenario.

Ruta 2: Para que el escenario cisne negro: terrorismo (baja probabilidad y alto impacto) pase a un escenario Innecesario (baja probabilidad y bajo impacto), igualmente hay que bajar el impacto del escenario.

Tabla 2: Resumen de las rutas

Rutas	Escenarios entrada	Impacto	Probabilidad	Objetivo	Escenarios salida
1	Rinoceronte gris	Alto	Alta	Bajar impacto	Inofensivo
2	Cisne negro		Baja		Innecesario

Elaboración Villacis D. (2023)

Como se aprecia en la tabla 2, hay escenarios de entrada que, al lograr el objetivo, se configuran en escenarios de salida, en ambos casos el objetivo es bajar el impacto, puesto que el alto impacto es la característica de estos escenarios de entrada. Y justamente lo que se busca con el logro del objetivo es bajar el riesgo y la gravedad de los escenarios.

Al estar preparados para estos escenarios, en caso de presentarse no generan consecuencias catastróficas para la organización o país. Así, las estrategias para bajar el impacto en los escenarios de entrada, se exploran por medio de la matriz de IGO.

Las estrategias se redactan en gerundio porque demuestra una acción a lo largo del tiempo y son el cómo alcanzar el objetivo, es decir el camino a seguir para evitar el calentamiento global y para ello se definen seis estrategias. Cabe recordar que el calentamiento global concierne a todas las naciones y son ellas las llamadas a establecer políticas públicas que orienten a los ciudadanos en este objetivo.

Tabla 3: Estrategias escenario Rinoceronte Gris

#	Objetivo escenario rinoceronte gris	Estrategias
1	Bajar impacto calentamiento global	Reduciendo el desperdicio en sus diferentes formas.
2		Controlando la emisión de carbono a la atmosfera.
3		Educando a la actuales y futuras generaciones.
4		Promoviendo el uso energías amigables al ambiente.
5		Incrementado las áreas verdes y manteniendo las existentes.
6		Utilizando electrodomésticos verdes.

Elaboración Villacis D. (2023)

Para la calificación de Importancia y Gobernabilidad se aplican las siguientes escalas:

La **Importancia (I)** para lograr el objetivo se califica por la siguiente escala:

20 = Muy importante;
15 = Importante;
10 = Moderadamente importante;
5 = Débilmente importante.

La **Gobernabilidad (GO)** o control para ejecutar el objetivo emplea la siguiente escala:

5 = Fuerte gobernabilidad;
3 = Moderada gobernabilidad;
1 = Débil gobernabilidad.

Los resultados se presentan a continuación en la tabla **5.**

Tabla 4: Matriz IGO

#	Objetivo escenario rinoceronte gris	Estrategias	GO	I
1	Bajar impacto calentamiento global	Reduciendo el desperdicio en sus diferentes formas.	3	20
2		Controlando la emisión de carbono a la atmosfera.	1	20
3		Educando a la actuales y futuras generaciones.	5	15
4		Promoviendo el uso energías amigables al ambiente.	1	15
5		Incrementado las áreas verdes y manteniendo las existentes.	3	20
6		Utilizando electrodomésticos verdes.	3	10

Elaboración Villacis D. (2023)

Una vez calificadas las estrategias en base a las escalas anteriores, se representan las coordenadas por medio de un gráfico de dispersión y se divide en cuatro cuadrantes, usando la mediana estadística de los datos.

En cada cuadrante se ubican las siguientes estrategias; en el cuadrante superior derecho están las Urgentes, en el cuadrante superior izquierdo las Necesarias; en el cuadrante inferior derecho las Menos urgentes y en el cuadrante inferior izquierdo las Innecesarias.

Para Larios (2008) el calentamiento global está en las agendas de todos los encuentros internacionales desde 2007, pero las propuestas

publicitadas son aún insuficientes, como por ejemplo en la promoción del uso energías amigables al ambiente, que a pesar de ser clave para bajar el impacto del calentamiento global, al momento de calificar su Importancia y su Gobernabilidad, se clasifica como una estrategia Innecesaria (p. 104), como se muestra a continuación:

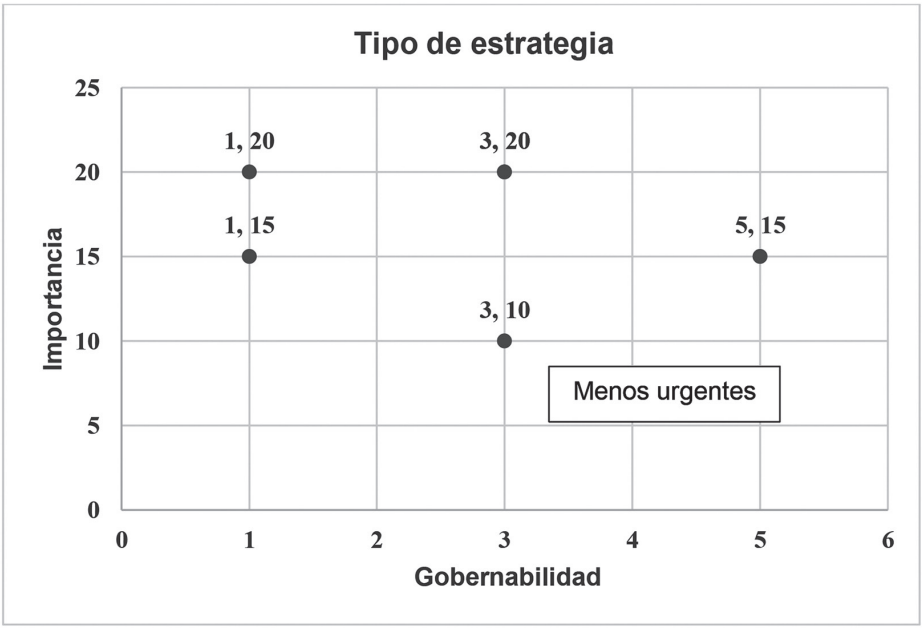
Tabla 5: Tipo de estrategias

#	Objetivo escenario rinoceronte gris	Estrategias	Tipo de estrategia
1	Bajar impacto calentamiento global	Reduciendo el desperdicio en sus diferentes formas.	**Urgente**
2		Controlando la emisión de carbono a la atmosfera.	Necesaria
3		Educando a la actuales y futuras generaciones.	Menos urgente
4		Promoviendo el uso energías amigables al ambiente.	Innecesaria
5		Incrementado las áreas verdes y manteniendo las existentes.	**Urgente**
6		Utilizando electrodomésticos verdes.	Menos urgente

Elaboración Villacis D. (2023)

La clasificación de la tabla 6, está en función de la ubicación de las coordenadas de Importancia y Gobernabilidad en los cuadrantes de la figura 6.

Figura 6: Coordenadas de IGO



Elaboración Villacis D. (2023)

Cabe recordar que la mediana de (X = 3) y de (Y = 17,5), es el punto medio de los datos, y sirve de referencia para dividir la figura en cuatro cuadrantes.

El mismo procedimiento anterior se realiza con las estrategias del escenario cisne negro, es decir se califica la IGO, se realiza el gráfico de dispersión y se ubican las coordenadas en los cuatro cuadrantes.

Tabla 6: Estrategias escenario Cisne negro

#	*Objetivo escenario cisne negro*	*Estrategias*
1	*Bajar impacto terrorismo*	*Fortaleciendo las instituciones del Estado encargadas de la seguridad.*
2		*Creando un modelo socio-económico para áreas de riesgo.*
3		*Eliminado los grupos de generación del crimen organizado.*
4		*Formando una integración disuasiva con países de la región para el combate de nuevas amenazas.*
5		*Capacitando a la población para evitar ser vulnerables.*
6		*Combatiendo la corrupción a todo nivel.*

Elaboración Villacis D. (2023)

Las estrategias para lograr bajar el impacto del terrorismo se enlistan en la tabla 7, sin ninguna priorización, razón por la cual se califica la Importancia que cada estrategia tiene en relación al objetivo, y la gobernabilidad que representa el control de la organización sobre la estrategia para ejecutarla.

Para Rodríguez y Arroyo (2008) ningún país está exento del terrorismo ni los gobiernos pueden impedir completamente acciones terroristas, sin embargo, sugieren que los servicios de inteligencia, la coordinación entre sus sistemas de seguridad nacional y la cooperación internacional son mecanismos útiles para su neutralización.

Por esta razón, para la eliminación de los grupos de generación del crimen organizado y el combate la corrupción a todo nivel, la inteligencia resulta clave para poder aplicar este tipo de estrategias. Calificando la Importancia y la Gobernabilidad se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 7: Matriz IGO

#	Objetivo escenario cisne negro	Estrategias	GO	I
1	Bajar impacto calentamiento global	Fortaleciendo las instituciones del Estado encargadas de la seguridad.	5	20
2		Creando un modelo socio-económico para áreas de riesgo.	3	15
3		Eliminado los grupos de generación del crimen organizado.	5	20
4		Formando una integración disuasiva con países de la región para el combate de nuevas amenazas.	1	15
5		Capacitando a la población para evitar ser vulnerables.	3	15
6		Combatiendo la corrupción a todo nivel.	5	20

Elaboración Villacis D. (2023)

A partir de la calificación anterior de Importancia y Gobernabilidad, se clasifican las estrategias como se muestra a continuación:

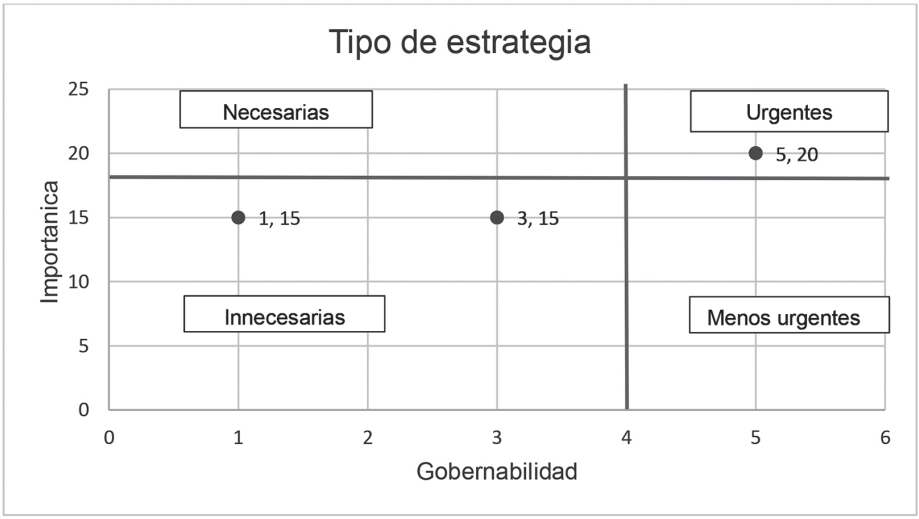
Tabla 8: Tipo de estrategias

#	Objetivo escenario cisne negro	Estrategias	Tipo de estrategia
1	Bajar impacto terrorismo	Fortaleciendo las instituciones del Estado encargadas de la seguridad.	**Urgentes**
2		Creando un modelo socio-económico para áreas de riesgo.	Innecesarias
3		Eliminado los grupos de generación del crimen organizado.	**Urgentes**
4		Formando una integración disuasiva con países de la región para el combate de nuevas amenazas.	Innecesarias
5		Capacitando a la población para evitar ser vulnerables.	Innecesarias
6		Combatiendo la corrupción a todo nivel.	**Urgentes**

Elaboración Villacis D. (2023)

La tabla 8, presenta la clasificación de las estrategias según su ubicación en los cuadrantes de la figura 7.

Figura 7: Coordenadas de IGO



Elaboración Villacis D. (2023)

Según Santos (2004), la estrategia contra el terrorismo para que tenga éxito debe estar complementada por una política pública bien diseña tanto a nivel nacional como internacional, que permita llevar a cabo acciones antiterroristas o contraterroristas.

Finalmente, el proceso metodológico empleado en el presente artículo es innovador porque para el diseño de escenarios en lugar usar la matriz morfológica que permite generar "n" escenarios, se aplicó los eje de Schwartz que si bien es cierto se limita a diseñar cuatro escenarios, es útil cuando se carece de tiempo suficiente para un análisis morfológico que es más completo y demorado; sin embargo con los ejes mencionados, el tiempo de análisis se reduce significativamente y ayudan recudir la incertidumbre del futuro.

Conclusiones

- Los ejes de Schwartz es una herramienta útil para situaciones de crisis porque no requiere un análisis profundo y su empleo es rápido, lo que ayuda a reducir la incertidumbre de escenarios futuros y facilita la toma decisiones.

- La metodología en este artículo combina diferentes herramientas y contempla tres etapas: 1) diseño de escenarios por medio de los ejes de Schwartz, 2) Identificación de la Ruta a seguir, 3) el mapa de color para análisis de riesgo, 4) la matriz de IGO.
- La propuesta innovadora en este artículo es la aplicación de los ejes de Schwartz para diseñar escenarios rinoceronte gris y cisne negro, que afectan directamente a la existencia de la organización o país, por su alto impacto en caso de ocurrencia.
- Los ejes de Schwartz desde un enfoque bidimensional, tiene dos ejes (X) e (Y) y generan cuatro escenarios (2^2).
- El eje (Y) tiene la dimensión Impacto, mientras el eje (X) tiene la dimensión probabilidad.
- Los ejes tienen una hipótesis en cada extremo: el eje impacto (Y) con la hipótesis positiva (+) significa alto impacto y con la hipótesis negativa (-) significa bajo impacto.
- El eje probabilidad (X) con la hipótesis positiva (+) equivale a alta probabilidad y con la hipótesis negativa (-) equivale a baja probabilidad.
- En los ejes de Schwartz el escenario cisne negro es aquel con el eje Impacto (Y) con la hipótesis positiva (+) y con el eje probabilidad (X) con la hipótesis negativa (-).
- En los ejes de Schwartz el escenario rinoceronte gris es aquel con el eje impacto (Y) con la hipótesis positiva (+) y con el eje probabilidad (X) con la hipótesis positiva (+).
- La crítica a esta metodología de los ejes de Schwartz es que usa únicamente dos hipótesis, o son positivas (+), o negativas (-), es decir la dimensión en análisis es o alta o baja, no hay escalas intermedias.
- Gráficamente estos ejes permiten ubicar cada uno de los escenarios, en los diferentes cuadrantes, esto facilita identificar la ruta a seguir desde el escenario rinoceronte gris o cisne negro a cuadrantes de menor Impacto y por lo tanto de menor riesgo.
- En el mapa de calor para analizar riesgo adaptado a los ejes de Schwartz considera el impacto como riesgo y la probabilidad como urgencia.
- El color rojo para el escenario rinoceronte gris, de alto impacto y alta probabilidad representa un escenario de alto riesgo y alta urgencia.
- El color amarillo para el escenario cisne negro de alto impacto y baja Probabilidad, representa un escenario de alto riesgo y menor urgencia.

- La matriz de IGO es útil para identificar las estrategias clave, tales como las urgentes y necesarias, por ser aquellas de alta importancia.
- Las estrategias urgentes y necesarias son las se consideran en el presupuesto y en el plan estratégico, tomando en cuenta que el presupuesto es limitado, por lo que las demás estrategias se descartan.
- Las estrategias exploradas por medio de la matriz IGO tanto para el escenario rinoceronte gris y como para el escenario cisne negro, buscan evitar la configuración de dichos escenarios, por ser catastróficos para la organización o el país.

Referencias

Cordeiro, J. (2014). *The Millennium Project - Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios* (1era. Edición ed.). Berlin: Lola Books GbR.

De la Cruz, C. (2004). *Un enfoque metodológico para la estrategia de Gobierno: una visión prospectiva. En: Análisis político y estrategia de actores – una visión prospectiva.* (1. Edición, Ed.) México: Editorial Limusa, SA de CV.

Echeverry, J. (2003). *Manejo de riesgos del Estado en: Terrorismo y Seguridad.* Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Godet, M. (2006). *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool.* France: Económica Ltd. 1era. Edición.

Jouvenel, H. (2004). *Invitación a la prospectiva.* Lima, Peru: Futuribles-CONCYTEC.

Larios, J. (2008). *Calentamiento Global: al borde del Límite.* España: Instituto de Estudios Transnacionales – INET. Libro No. 8.

Miklos, T. (2003). *Planeación prospectiva y estratégica, América Latina y el Caribe en el siglo XXI.* Cali: Universidad San Buenaventura.

Mintzberg, H., & Waters, J. (1994). *Of strategies, deliberate and emergent In: Strategy Process, Content, Context An international perspective.* United States of America: West Publishing Company.

Mojica, F. (2005). *La construcción del futuro. Universidad Externado de Colombia.* Convenio Andrés Bello. https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-construccion-del-futuro-9789586169295.html

Pizarro, E. (2003). *Terrorismo y Democracia. El caso de Colombia en: Terrorismo y Seguridad.* Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Ritto, A. C. (2005). Organizações caórdicas: modelagem de organizações inovadoras / Organizations chaordic: modeling innovative organizations. *Ciência Moderna*, 348. https://doi.org/LIL-756815

Rodríguez, G., & Arroyo, M. (2008). "Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo". *Foreign Affairs en español*, *8*(1), 6.

Rodriguez, M., Piñero, C., & De Llano, P. (2013). Mapa de Riesgos: Identificación y Gestión de Riesgos. *Revista Atlántica de Economía*, *2*(1).

Santos, M. (2004). *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional* (1era. Edición ed.). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Schwartz, P. (2001). *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World* . West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.

Taleb, N. (2008). *A lógica do cisne negro: O impacto do altamente improvável.* Rio de Janeiro: Best Seller Ltda.

Vanguardia digital. (25 de septiembre de 2023). Crimen organizado: http://www.laguardia.es/crimenorganizado/index.html

Wucker, M. (2016). *The Gray Rhino: How to Recognize and Act on the Obvious Dangers We Ignore.* London: MacMillan.

Directorio

Delfina Gómez Álvarez
Gobernadora Constitucional del Estado de México

Consejo Directivo

Óscar Flores Jiménez
Secretario de Finanzas y Presidente del Consejo Directivo

Roberto Arturo Rodríguez Reyes
Encargado de la Dirección General del IAPEM y Secretario del Consejo Directivo

Consejeros

Israel Sánchez López
Representante de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de México

Perla Lorena Mendoza Martínez
Representante de la Secretaría de Finanzas del Estado de México

Itzel Guadalupe Pérez Correa
Representante del Poder Legislativo del Estado de México

Ricardo Moreno Bastida
Presidente Municipal Constitucional de Toluca

Azucena Cisneros Coss
Presidenta Municipal Constitucional de Ecatepec

Arturo Pontifes Martínez
Vocal Ejecutivo del Instituto Hacendario del Estado de México

Reyna María del Carmen Ávila Vázquez
Experta en Administración Pública

Laura González Hernández
Experta en Administración Pública

René Lázaro Cárdenas Contreras
Comisario representante de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México

Alfonso Campuzano Ramírez
Representante de la Oficialía Mayor del Estado de México

Samuel Espinosa García
Representante de la Consejería Jurídica del Estado de México

Premio IAPEM a la Investigación en Administración Pública 2025

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2025 en los talleres de
Impresos Tega, S.A. de C.V.

La edición consta de 300 ejemplares

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

ESTADO DE MÉXICO ¡El poder de servir!

FINANZAS
SECRETARÍA DE FINANZAS

iapem