



Esfera Pública Revista en
Gobernanza y Sociedad

enero-junio de 2023

Especial Monográfico en Gobiernos Locales

Nº 1



El Colegio de Jalisco, A.C.

Dr. Roberto Arias de la Mora
Presidente

Mtra. Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretaria General

Mtra. Déborah Moloeznik Paniagua
Coordinadora de Publicaciones



Dra. Fabiola Figueroa Neri
Directora

Dr. Alberto Arellano Ríos
Coordinador Académico

Mtra. Eva de Nova Morales
Editora

Lic. Karen Estefanía Rodríguez Nájera
Apoyo Técnico

Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad es una publicación de difusión científica, periodicidad semestral, formato digital y acceso abierto de El Colegio de Jalisco, A.C.

Vol. 1 Núm.1, enero-junio 2023

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor: en trámite. ISSN: en trámite.

Calle 5 de Mayo #321, Zona Centro, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Tel. +52 33-3633-2616.

Diseño de portada: Christian Cantero.

Foto de portada: Valeria Rojas (2020), "Manifestación 8M en La Serena" [jpg], Wikimedia Commons., Ubicación: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Manifestaci%C3%3n_8M_en_La_Serena.jpg

Comité Científico

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, México. Dra. María del Socorro Arsaluz Lozano, COLEF, México. Dra. Cecilia Cadena Inostroza, CMQ, México. Dr. Daniel Cravacuore, UNQ, Argentina. Dr. Ricard Gomà Carmona, UAB, España. Dr. Boris Graizbord, COLMEX, México. Dr. Freddy Mariñez, COLJAL, México. Dr. Mauricio Merino Huerta, UDG, México. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino, UFRN, Brasil. Dra. Beatriz Núñez Miranda, COLJAL, México. Dra. María del Carmen Pardo, COLMEX, México. Dr. Carles Ramió Matas, UPF, España. Dr. Enrique José Varela Álvarez, UVIGO, España. Dra. Jeanne W. Simon, UDEC, Chile.

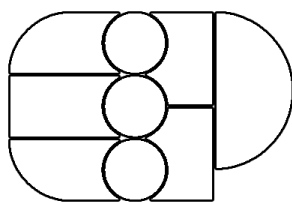
Comité Editorial

Dr. Alberto Arellano Ríos, COLJAL, México. Dra. María Dolores Álvarez Contreras, COLJAL, México. Dra. Erika Patricia Cárdenas Gómez, COLJAL, México. Dr. Richardson Leonardi Moura da Câmara, UFRN, Brasil. Dra. Aimée Figueroa Neri, UDG, México. Dra. Anahí Copitzky Gómez Fuentes, UDG, México. Dr. Magdiel Gómez Muñiz, UDG, México. Dr. Raúl Hernández Mar, UAM-Lerma, México. Dr. Juan Carlos Martínez Andrade, CMQ, México. Dra. Violeta Montero Barriga, UDEC, Chile. Dr. Fernando Patrón Sánchez, UGTO, México. Dra. Jarumy Rosas Arellano, UDG, México. Dr. Javier Rosiles Salas, UCEMICH, México. Dra. Alejandra B. Trejo Nieto, COLMEX, México. Dr. Rafael Vergara Varela, UNIVALLE, Colombia.

www.esferapublica.mx

esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre que no se modifique y se cite la fuente completa.



Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad

Volumen 1, número 1, enero - junio 2023

Especial Monográfico en Gobiernos Locales
Primera Parte



EL COLEGIO
de
J A L I S C O

Contenido

Presentación

Roberto Arias de la Mora

Especial Monográfico en Gobiernos Locales

La política y las políticas de los gobiernos municipales en el contexto actual. Conferencia Inaugural del XII Congreso IGLOM

Cecilia Cadena Inostroza 5-19

Planes Municipales de Desarrollo 2018-2021 en Chiapas, análisis de la normatividad y su aplicación.

Julio Guillén Velázquez e Irene Barboza Carrasco 20-38

Del telégrafo al gobierno electrónico. Historia de las tecnologías de la información y la comunicación en el estado de Aguascalientes

José de Jesús Medrano Escobedo, Angelina Espejel Trujillo y José Alejandro Quiroz Gutiérrez 39-58

Diagnóstico de los Órganos Internos de Control en los municipios de la Península de Yucatán

Omar Valencia Domínguez y María Gabriela Martínez Tiburcio 59-85

Evidencia de la efectividad en el cobro del impuesto predial, después de implementar una política de capitalización. El caso exitoso de municipios seleccionados de Jalisco 2018-2021

Rebeca Elizalde Hernández y Froylán Ángel Hernández Ochoa 86-113

Reseña

Alberto Arellano Ríos y Javier Rosiles Salas (coords.), (2021), *Políticas e instituciones metropolitanas en México*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 298 pp.

Luis Fernando Delgado Trejo 114-122





Presentación

El año pasado El Colegio de Jalisco celebró su 40 aniversario y para nuestra comunidad fue un momento de reflexión acerca del camino recorrido en el estudio de las ciencias sociales y las humanidades así como el rumbo por venir. Reafirmamos entonces, nuestra intención de continuar aportando institucionalmente en las diversas áreas disciplinares, lo mismo en la preservación y transmisión de la historia y la cultura regional, el análisis antropológico y de las sociedades, que la investigación en derechos humanos, seguridad y justicia, así como el estudio de lo público desde el ámbito de la política y el gobierno.

Somos una institución prolífica, que además de la producción científica se esmera en la difusión y divulgación del conocimiento. Son parte de nuestra casa editorial dos publicaciones periódicas consolidadas y de reconocido prestigio académico: *Estudios Jaliscienses*, que desde 1990 ha producido 132 números y cuya vocación son los estudios regionales, e *Intersticios Sociales*, revista electrónica de Ciencias Sociales y Humanidades, que en sus 12 años ha llegado ya a su número 25. Con *Esfera Pública*, inauguramos otro espacio de comunicación de las ciencias sociales, pero en un campo disciplinar más específico, relacionado con la gobernanza y la sociedad, el cual coincide con nuestra línea de investigación en estudios políticos y gobierno.

El surgimiento de nuevos paradigmas para analizar y entender lo público, produjo nuevos desarrollos teóricos sobre la gestión pública, el gobierno, las políticas públicas y, más recientemente, sobre la gobernanza, lo local y la territorialidad. Así, desde la década de 1990, en México y el resto de Latinoamérica, se conformó una comunidad académica que es cada vez más amplia y con presencia no sólo en el ámbito académico, sino también en la acción pública misma, a través de la vinculación con los diversos sectores de la sociedad en la búsqueda de soluciones para sus distintos problemas. De ahí la importancia de que existan canales y medios suficientes para dar difusión al caudal de conocimientos generados.

Debe resaltarse también que hoy, en la era de las tecnologías de la información y la comunicación, los nuevos espacios de publicación deben dejar

atrás los formatos tradicionales. Por ello *Esfera Pública* surge en un formato digital, lo que permitirá alcanzar públicos más amplios y, a la vez, fortalecer los lazos entre los estudiosos del tema, independientemente de su latitud. Así también, la revista adopta el paradigma de ciencia abierta y se propone constituir un medio de comunicación flexible, dedicado a difundir conocimientos de manera abierta, disponible y accesible, con la finalidad de que sea potencialmente reutilizados en investigaciones futuras y parte del acervo de la comunidad global.

Esfera Pública comienza su existencia con el Especial Monográfico en Gobiernos Locales, como cuerpo principal de su contenido. La convocatoria para el mismo fue emitida en colaboración con la Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), en el marco de su XII Congreso, que tuvo lugar en noviembre de 2022, con sede en El Colegio de Jalisco. La convocatoria tuvo una nutrida participación y los trabajos recibidos se evaluaron mediante dictamen científico por pares, a doble ciego. Se admitieron para publicación 9 artículos en torno a temas cruciales para la gestión pública local, tales como: uso de la tecnología, gobernanza, finanzas públicas, derechos humanos, rendición de cuentas, municipios indígenas y migración.

El presente número 1, incluye 4 de estos artículos, así como la reproducción de la conferencia inaugural del XII Congreso IGLOM, a cargo de la Dra. Cecilia Cadena, destacada politóloga, académica de El Colegio Mexiquense, miembro del SNI y especialista en administración, gestión y políticas públicas municipales; transparencia y rendición de cuentas, democracia, gobernanza y redes de política pública. El número 2, correspondiente a julio-diciembre de 2023, incluirá los 5 artículos restantes del Especial Monográfico.

Por último, desde El Colegio de Jalisco y, en particular, desde el equipo editorial de *Esfera Pública*, queremos invitar a las y los colegas dedicados al análisis, investigación y práctica de los fenómenos relacionados con la gobernanza y la sociedad, a que hagan suyo este espacio editorial, participen en nuestras convocatorias y actividades. Bienvenidas serán siempre sus colaboraciones.

Dr. Roberto Arias de la Mora

Presidente de El Colegio de Jalisco

La política y las políticas de los gobiernos municipales en el contexto actual

Conferencia Inaugural del XII Congreso IGLOM*

CECILIA CADENA INOSTROZA

El Colegio Mexiquense

Agradezco mucho a los organizadores del XII Congreso de la Red Investigadores en Gobiernos Locales, de manera muy particular al Dr. Roberto Arias de la Mora, presidente del Colegio de Jalisco que ha hecho posible este encuentro y todas las actividades que lo acompañan. A su equipo y desde luego a Octavio Acosta que ha empujado a contracorriente esta organización, convencido de que un espacio es necesario para seguir estudiando, analizando, deliberando acerca de lo municipal.

A mí me tocó algo muy difícil en el momento actual que es esta conferencia, más que magistral, inaugural, difícil porque después de dos años desde el último congreso, ha habido tantos cambios y hay tantos temas, problemas, retos y contextos que no podré abordarlos todos; y tendré, en cambio, que hacer ese ejercicio que hacemos los que investigamos en ciencias sociales: simplificar la realidad. Desde luego en el sentido de tomar algunos aspectos para tratar de entender a través de unos elementos, que me parecen relevantes, la compleja realidad de nuestros gobiernos municipales. Para este caso la política y las políticas públicas.

En el momento y contexto actuales, la situación de los gobiernos municipales en México se encuentra en un estado de crisis. No solo como consecuencia de la Pandemia, que ya contribuyó en mucho a agravar los problemas municipales, sino una crisis estructural que se ha agudizado con la crisis de salud, la inseguridad y la corrupción. Y otros problemas que ya teníamos.

El Dr. Rodolfo García del Castillo ha señalado recientemente en diversas conferencias que el contexto municipal ha sufrido variadas modificaciones y problemáticas como: el desgaste del tejido social, la violencia generalizada, la fragilidad institucional y la alta corrupción. Lo que ha provocado el deterioro de la

* Conferencia impartida el 24 de noviembre de 2022, en la inauguración del XII Congreso IGLOM.



percepción ciudadana con respecto a los gobiernos, y al ser el municipio el punto de contacto para la ciudadanía, son los receptores directos de críticas. Que tales problemas, de funcionamiento de los municipios, derivan de la presión del federalismo que no ha permitido a este orden de gobierno avanzar para consolidar sus procesos organizacionales. Es decir, existe y subyace un problema de distribución de poder y competencias entre órdenes de gobierno.

La problemática de los gobiernos municipales que muchos de los que están aquí han estudiado y analizado, se relacionan con problemas estructurales del municipio mexicano como: su falta de profesionalización, insuficiencia de recursos, inadecuada prestación de servicios públicos, estructuras administrativas disfuncionales, desproporcionadas obligaciones y funciones derivadas de un federalismo que no se replantea de forma integral y solo ofrece arreglos parciales en los que el municipio ha quedado atrapado y estacionado.

A estos problemas estructurales habría que agregar otros que tienen que ver con los cambios de la sociedad, su complejización, sus nuevas formas de vida, de relación, la polarización económica, la mayor pobreza, las nuevas demandas para las que los municipios están todavía menos preparados que para resolver los problemas estructurales.

Hablar de capacidades institucionales, administrativas y políticas sería casi una broma si antes no nos detenemos a observar en serio las dificultades reales, pero también las posibilidades de funcionamiento del orden municipal. Pues, aunque nos sorprenda hay municipios que a pesar de las condiciones que mencionamos antes logran hacer cosas, prestar servicios e incluso emprender acciones innovadoras.

Desde luego, son la minoría, una minoría que, por cierto, como se ha discutido en diversos textos y foros, no tiene que ver con el tamaño del municipio, sino con otros factores, capacidades de los funcionarios, liderazgos, empeño, mucho empeño. Y comunidades que acompañan y presionan.

El territorio en el país se ha modificado de forma muy acelerada en los últimos veinte años, las poblaciones estamos cada vez más concentradas en las zonas metropolitanas, que en el país en la hora actual ya son 52 y concentran a 57%

del total de la población. Por eso, entender el territorio más allá de los límites político-administrativos es hoy más relevante que nunca. Francisco Albuquerque, una referencia en desarrollo local indispensable, ha señalado (Albuquerque, 2020) la importancia de no ceñir el territorio en donde se presentan procesos sociales, políticos y económicos, a las fronteras del municipio, porque son mucho más amplias. Comprenden clústers o agrupamientos territoriales de empresas que están presentes en municipios, pero que incluyen actividades que tienen su localización en otros distintos. O actividades productivas de un municipio que dan empleo a personas que viven en otro distinto, lo que obliga a estos segundos a abastecer de servicios de consumo colectivo a familias. O el agua en donde cuencas o cuerpos de agua pasan por diferentes municipios y los alcaldes y funcionarios de otros órdenes de gobierno deben llegar a acuerdos sobre el acceso a este recurso vital. Por lo tanto, requieren, en el momento actual, miradas más amplias que las fronteras municipales.

A esos problemas de cambio en las concentraciones poblacionales, que no solo están dadas por aspectos económicos, sino por los desplazamientos obligados por la inseguridad y la violencia, hay que agregar los persistentes problemas en el manejo de las finanzas que impactan los resultados públicos que nos ofrecen los municipios. Los municipios dependen del presupuesto federal más del 70 por ciento y en municipios con mayor marginación hasta el 90% (ASF, 2022). Pero no solo hay un problema de dependencia de recursos y su aliado que es la poca capacidad recaudatoria, sino el mal manejo, a veces por desconocimiento, muchas por falta de capacidades, no por ello menos grave, de los recursos municipales y la corrupción. Que a pesar de los instrumentos que nos hemos dado en el país en los últimos lustros, -que han posibilitado mayor información y transparencia gubernamental- no ha logrado controlar la captura de puestos, decisiones y presupuestos.

La descentralización fue vista en los años ochenta como una alternativa muy viable para que los gobiernos municipales se hicieran cargo directamente de la prestación de servicios y con ello quitar el control que los gobiernos estatales ejercían a través de esas funciones. El problema fue que enseguida que se reformó la Constitución en 1983 para especificar esas atribuciones, en 1999 se le atribuyen a los municipios nuevas funciones de desarrollo económico y social, no que juzgue mal esta reforma que reconoció al municipio como orden de gobierno, sino que esas nuevas tareas de gobierno (sin que quedara muy claro a qué se referían), lograron que las autoridades municipales se orientaran prioritariamente a esas funciones,

quizá eran más redituables políticamente, que garantizar la prestación con calidad, o la prestación simplemente, de los servicios públicos básicos.

El federalismo, como ha señalado Cejudo (2018), es un proceso histórico de arreglos particulares, en cada país y cada sociedad. En México el federalismo se organizó para distribuir competencias, coordinarlas y orientar decisiones hacia ciertos objetivos. El problema es que este mismo régimen no ha sido revisado y reformulado de manera integral a la luz de los cambios en la sociedad y en el entorno global. Lo que se ha hecho, nos recuerda Cejudo, son reformas y cambios coyunturales o para adaptar unas políticas públicas sin que se revise el régimen de manera integral.

Los cambios muy parciales que se han hecho al federalismo han aumentado cargas a los estados y municipios sin que ello represente una nueva distribución de potestades financieras, sin que se revisen las condiciones particulares de las regiones y con el principio federal de subsidiariedad, se resuelvan las enormes brechas económicas y sociales entre regiones del país.

Puesto que no hay una lógica integral, los arreglos entre federación, estados y municipios, se han convertido en trabas para el funcionamiento de decisiones y políticas públicas, más que formas que faciliten y aseguren las acciones y las responsabilidades. Esto ha ocasionado que el eslabón más débil de la cadena, como diría Mauricio Merino (2009), se sumerja cada vez más en deudas, dispendios, corrupción e ineficacias. Con este esquema federal, los municipios quedan rebasados en sus funciones, limitados en sus mandatos y excedidos en sus inoperancias, ambigüedades y abusos públicos.

Las funciones y responsabilidades que tienen los municipios los han rebasado, en el Segundo Congreso Internacional de Derecho Municipal realizado en abril de 2019, la doctora Teresita Rendón usaba una metáfora, diciendo que los municipios son como un “vocho”, pero con la carga de un tráiler. Que no cumplen con sus funciones por la falta de recursos, las limitaciones profesionales de los servidores públicos, los bajos salarios, la escasa utilización de recursos electrónicos, la casi inexistencia de proyectos de inteligencia artificial que ayuden en el desempeño de las tareas y atención a los ciudadanos, la poca innovación, todo ello en medio de un contexto de violencia y de lucha de los partidos políticos por el

poder municipal.

El problema de la distribución del poder ha impregnado todo el contexto en el que los municipios deben actuar para cumplir con sus funciones legales de proveer servicios, seguridad e impulsar desarrollo. En un momento de la historia del país, el actual (2022), en el que los recursos son escasos, la violencia y la inseguridad aumentan, la corrupción no se detiene y la economía se desacelera.

Las reformas de 1983 y 1999, que en su momento fueron innovadoras y creativas, han mostrado sus límites. Con esas reformas se pensaba que, dando mayores atribuciones a los ayuntamientos, éstos promoverían las condiciones para una mejor relación, más participativa y democrática con la sociedad, sin embargo, no hubo la comprensión ni los medios para realizarlo. Ni esas reformas se han ajustado o actualizado en estos últimos 20 años. Principalmente porque los gobiernos, gracias a esos y otros cambios políticos que se han dado en el país, han optado por formas de relación política y de poder que la mayor parte de las veces no incluyen a los ciudadanos de sus comunidades.

Mauricio Merino en su libro *En busca de la democracia municipal*, en 1994, se refería a la dificultad de encontrar formas de participación democrática en los municipios, debido a la diversidad, heterogeneidad, limitaciones y obstáculos en la vida cotidiana de las personas y los marcos institucionales que las rodean, aunque también encontró que había posibilidades y formas de participación viables. Este texto es de una gran actualidad porque todavía encontramos en la vida municipal, las dificultades para hacer avanzar procesos institucionales, reglas de juego que permitan establecer relaciones de cooperación, participación e implementación de acciones que mejoren la calidad de vida de los que habitamos los municipios.

Oliver Meza (2020) ha planteado que la competencia partidista que ha permitido la alternancia electoral, en el caso de los municipios ha causado daño porque está basada en estrategias de redes clientelares dice “que eventualmente impiden la consolidación de una experiencia democrática y por ende de una democracia como tal” (p. 16).

La lógica de los partidos políticos nacionales ha sufrido un gran deterioro en los últimos años lo que ha abierto paso a formas distintas de hacer polí-

tica basadas en la lucha por conseguir el poder aún sin respetar todas las reglas y han trasladado esas luchas a los territorios y espacios municipales. Apparentemente la pluralidad parecería estar jugando en contra de la eficiencia administrativa pues al final lo que importa es conseguir el poder de distintos partidos o del mismo partido, pero diferentes grupos. Para ello no se duda en utilizar los recursos públicos, escasos, para conseguir los espacios. La corrupción, entonces, en pleno galope. Lo que ha provocado un mayor desapego de la población a los partidos y ha cerrado espacios de participación política, indispensables para crear y recrear la vida cotidiana de los municipios como diría Mauricio (1994).

En este panorama que ya es complejo hay que agregar la presencia y presión que ejerce el crimen organizado en los territorios municipales. Enfocados a controlar a los miembros de los ayuntamientos y a colocar a personas defensoras de sus intereses en los puestos claves, desde presidencias municipales, hasta secretarios de seguridad.

Ya en 2008 la Organización de las Naciones Unidas alertaba que más de 60% de los municipios estaban “capturados o feudalizados” por el narcotráfico. Esto significa que los ayuntamientos de esos municipios realizaron alianzas tácitas o explícitas entre actores políticos y empresas privadas con organizaciones criminales (Castillo, 2008).

El grado de corrupción en que se encuentran muchos ayuntamientos por la infiltración del crimen organizado ha generado altos niveles de violencia e inseguridad en la mayoría de la población, la que se ha visto obligada a cambiar sus hábitos de vida incluso a desplazarse a otros territorios. Lo que ha constituido otro factor que ha incrementado la desconfianza en este orden de gobierno.

La política en los municipios lejos de convertirse en una oportunidad de cercanía, colaboración y participación devino en un espacio de lucha en la que los partidos nacionales y el crimen organizado aprovecharon para ganar territorios, presencia, control y lealtades.

El esquema de elección de los presidentes municipales y los regidores de partido ha provocado todavía más dificultades para sacar adelante iniciativas porque como lo señala Oliver Meza (2020), en muchos municipios se

reproducen las prácticas presidenciales y los regidores no logran constituir un verdadero contrapeso. Adicionalmente muchos de los regidores se consideran más representantes de sus partidos que de los miembros de la comunidad.

La política, entendida por muchos actores políticos solo como luchar por el poder, se ha convertido en el principal obstáculo para el avance de los municipios.

La semana pasada (noviembre 2022) estaba en el congreso que organizó Rodolfo García del Castillo sobre “Retos de las políticas públicas en el escenario actual: estudios y experiencias nacionales y locales”, hace tres semanas (octubre 2022) en el VI Congreso Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas Municipales organizado por el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción que dirige el profe Merino, en esos y otros foros hemos llegado a una misma conclusión: que el diseño municipal está obsoleto (reproduce estructura organizacional sectorial y vertical de los gobiernos federal y estatal) y desfasado de las necesidades de la sociedad a la que gobiernan. Esto es muy cierto, el punto es que no podemos esperarnos, como lo hemos hecho los últimos años, a ver si los actores políticos que están decidiendo se animan a modificar los arreglos constitucionales, del federalismo, de los municipios porque es evidente que por lo menos en el momento actual, están preocupados por otras cosas. Parece que el municipio no está en la agenda de esos actores.

Tendríamos que voltear a analizar en los procesos políticos locales las posibilidades de hacer cambios. Desde luego que las reformas constitucionales y de otros marcos legales son necesarias para reformular el espacio municipal que debe atender las necesidades más inmediatas de la población, por lo que debemos insistir en que se hagan. Pero como eso, también está imbricado por la política partidista, tenemos que buscar otras formas de incidir en los ajustes y cambios de relaciones necesarios en el ámbito municipal frente al continuo deterioro.

En las sociedades democráticas, la política, *la polis* es necesaria para el desarrollo de la sociedad porque debería permitir en espacios deliberativos confiables, exponer los diversos puntos de vista sobre la sociedad que queremos. A partir de allí convertirse en un vehículo para hacer propuestas concretas de políticas públicas, como los mecanismos a través de los cuales hacemos realidad esa forma de sociedad, convivencia, de seguridad etcétera. Pero cuando la política se

convierte en un instrumento solo de obtención del poder, de espacios a través de los cuales homogeneizar a la sociedad y de imposición hacia los otros, es decir de simplemente distribución de poder, la posibilidad de ser vehículo para propuestas que mejoren nuestras condiciones de vida se cancela, si no, se limita.

Tenemos que ver la política que es el factor para conseguir el poder, no como el último fin, sino como un medio para hacer propuestas de desarrollo de una sociedad, en este caso de un municipio.

La política es necesaria en el espacio local, en su propia expresión. Y no por aquella idea romántica como diría Mauricio Merino (2020) de que el municipio es el orden de gobierno más cercano a la población y por ello conoce mejor sus necesidades y problemas, no, porque eso no sucede, muchos no las conocen, están lejos de los ciudadanos, sino porque, como lo señala James Scott (1998) cuando se refiere a lo local, es el gobierno que tiene amplia potestad de administrar y regular diversos aspectos de la vida de las personas. Los municipios y el espacio local, como lo sostiene este autor, son entes sociales heterogéneos, situacionales, diversos, específicos, ricos, incluso desordenados, que requieren de su propia lógica política.

Por eso, como sigue diciendo Scott, tratar de estandarizarlos, cosa que provoca la lógica política de los partidos políticos y las políticas nacionales, es burdo. Porque los entes nacionales no entienden el contexto y la historia específica como sí lo hacen las sociedades y comunidades municipales. Los espacios locales tienen habilidades, prácticas e inteligencia en la acción local y personas concretas.

David Arellano en su libro más reciente “Las trampas de la decisión. O cuando los gobiernos y las organizaciones marchan (casi) gustosos al precipicio” (2022) señala que las democracias están mucho mejor equipadas que cualquier otro régimen para aprovechar la información local y evitar cometer errores por falta de esa información que viene desde varios espacios. Y agrega que una lógica de lo local evitaría entrar en una falsa percepción de que la realidad es controlable y simplificable (p. 288). Y entonces ignorar todos estos cambios que hemos señalado al inicio de esta conferencia.

Por eso la política local es la única que puede configurar de una forma más aproximada soluciones y decisiones a problemas del territorio. Las políticas

públicas derivadas del ejercicio de la política como obtención del poder para organizar a una sociedad, con base en sus historia, expresiones, necesidades e identidades es un escenario deseable, posible que depende de una organización en lo particular, el municipio y su territorio.

Sin embargo, la posibilidad de desarrollar cursos de acción en espacios locales municipales se enfrenta con dificultades derivadas de ese propio diseño del que ya hablamos y de las pugnas políticas por el espacio de poder.

Con el diseño actual del municipio, es muy difícil encontrar políticas públicas que cumplan condiciones mínimas, objetivos, población objetivo ya no se digan las reglas de operación, definición de presupuestos, funcionarios y áreas responsable, evaluación, etcétera.

Y aquí volvemos a los problemas de antes, el diseño institucional y la presión del federalismo que limitan la capacidad de los municipios para emprender, diseñar e implementar y evaluar las políticas públicas.

Aquí enlazo el segundo aspecto de mi conferencia, las políticas públicas municipales que derivan de la política local. Merino (2013), Subirats (2008), Lahera (2002), Cabrero (2003) y muchos otros nos han recordado que las políticas públicas son intervenciones deliberadas de los gobiernos para corregir o modificar una acción social o económica que ha sido reconocida como problema público; cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público definido de manera democrática; respuesta del sistema político-administrativo a una situación juzgada políticamente inaceptable. Todos estos conceptos incluyen un elemento al que hemos hecho referencia, la política en la decisión de las políticas públicas.

Políticas o decisiones adoptadas en el espacio puramente administrativo del gobierno, por los gobernantes, no son políticas públicas, son políticas gubernamentales, según lo han analizado desde Laswel (2007), hasta Aguilar (2007), Merino (2013), Cabrero (2003), Guillén (2003), Ziccardi (2009), muchos miembros, por cierto, de esta Red IGLOM.

Las políticas públicas municipales en México viven momentos de inicio, auge, desaliento, muy vinculado a esos arreglos del federalismo a los que hicimos

referencia, la mayor o menor disposición del gobierno federal por impulsar la descentralización y a la evolución misma de la agenda pública.

Los gobiernos municipales, como ya lo hemos mencionado, han trabajado, a veces como han podido y han realizado acciones públicas de la más diversa índole. En un esfuerzo para conocer de manera general cuáles han sido las trayectorias de los estudios municipales, se llevó a cabo una investigación coordinada por Antonio Sánchez, María Luisa García y Jarumy Rosas, (2019), en la que realizan un análisis de las políticas públicas desde los gobiernos municipales a través de la producción académica. El texto es sumamente valioso para conocer lo que se ha hecho en esta materia a lo largo de 26 años. Yo me centraré en el capítulo de Rosas y Téllez (2019) respecto de las políticas públicas municipales. Particularmente, en tres de sus hallazgos, el primero es que los momentos de más auge en el estudio de las políticas públicas municipales en México fue de los años de 2002 al 2010, fechas que coinciden con el Premio Gobierno y gestión local del CIDE, esta iniciativa empujó no sólo a los ayuntamientos a innovar y promover sus acciones, sino a llamar la atención de los estudiosos de lo municipal sobre lo que se estaba haciendo.

El segundo de sus hallazgos que me interesa enfatizar es los temas de estudio, que son de lo más variados, desde la eficiencia en la gestión, las capacidades institucionales, hasta análisis de sus funciones, medioambientales, política social, promoción económica, de servicios públicos, planeación urbana, educación, salud, participación ciudadana, finanzas municipales, más recientemente, género.

El tercero es con respecto a los elementos constitutivos de las políticas, presentes y ausentes en el que resalta que la mayor parte de los municipios presentan una media en los componentes de las políticas, es decir, problema público al que atienden, objetivos, población objetivo, etcétera, lo que ya mencionamos más arriba.

Sobre estos tres hallazgos quisiera comentar lo siguiente:

- Primero, la importancia que tenemos las instituciones académicas para empujar los temas municipales, la necesidad de estar presentes en lo que están haciendo los municipios, este congreso es un elemento para ello. Tener voces que analicen, critiquen, resalten logros y propongan estrategias para el mejor funciona-

miento de las políticas municipales.

- Segundo, las áreas en las que ha incursionado el gobierno municipal y la amplia agenda de asuntos que ahora debe atender. Desde las reformas constitucionales del 83 y 99, los municipios dejaron de ser solamente administradores de políticas estatales y federales y se dieron cuenta que ellos también podían hacer sus propias políticas. Eso y lo que el concepto que Albuquerque (2020) nos ha ofrecido sobre el territorio, que nos permite entender que la mirada que necesitamos en el análisis de las políticas es mucho más ancha de lo que hubiéramos pensado y por lo tanto, hacernos de más y nuevos instrumentos de análisis que nos ayuden a no fragmentar la realidad en los límites político-administrativos y entender al mismo tiempo la complejidad a la que se enfrentando los municipios.

- Tercero, que si bien como lo señaló Enrique Cabrero (2003) en ese libro, que como dice Merino ha sido un parteaguas en el estudio de las políticas municipales; Cabrero sostiene que a los municipios no les podemos pedir que cumplan a cabalidad las estipulaciones normativas y teóricas de las políticas públicas. Para empezar por su condición temporal, tres años, la mayoría, a pesar de la reelección (ese es otro tema que demandaría una plática solo sobre eso), pero por sus capacidades institucionales, falta de profesionalización de los servidores, entre otras, por sus restricciones financieras, falta de consolidación de redes locales y falta de esquemas claros de rendición de cuentas. Como decía Tonatiuh Guillén (2003) en este mismo libro, las políticas municipales tienen una lógica particular y son una construcción de facto, sujetas a las inercias características de los gobiernos: corto alcance, fragmentadas, limitadas por recursos y pocas expectativas de continuidad en el largo plazo.

Es necesario, no obstante, tomando en cuenta esas limitaciones, que los gobiernos construyan políticas públicas municipales ajustadas a un mínimo proceso normativo y procedimental, ajustado a sus condiciones. La burocracia, no en su acepción despectiva, es necesaria para asegurar los procesos normativos que una política debe cubrir. Se trata del uso de recursos públicos, por lo tanto, debe haber un cuerpo de disposiciones que garanticen el que las decisiones públicas correspondan con un problema que se quiere resolver (definido socialmente), un objetivo para contribuir a la solución o mejora de esa situación, una población objetivo bien definida, presupuestos claros y funcionarios responsables, la forma en

que la población participará, además de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

Aspectos que no van a llevar a los ayuntamientos los tres años de la administración, son definiciones básicas de qué se quiere hacer y cómo, útiles tanto para la planeación de la acción pública, como para su implementación, seguimiento y rendición de cuentas. Es decir, unas mínimas reglas de operación, ajustadas a las condiciones municipales. No es un capricho burocrático, es una necesidad pública. Porque la falta de esas definiciones mínimas abre la puerta a la corrupción.

Algo que ha sucedido no solo en los gobiernos municipales sino en los estatal y federal, es la falta de esas reglas de operación. Creo que a todos los ciudadanos y académicos nos ha pasado que literalmente estamos “pepenando” las reglas de operación de muchos programas de los tres órdenes de gobierno. Y esto se debe a que muchos gobiernos están tomando decisiones gubernamentales a las que luego les llaman políticas públicas. Que anuncian, implementan y si les da tiempo luego hacen las reglas de operación. Otras decisiones se quedan sin reglas de operación y desde luego sin participación social. En los municipios, por las dificultades que hemos señalado es muy frecuente (revisemos las decisiones que se tomaron en estos dos últimos años de Pandemia, despenas limitadas, transferencias ocasionales, etcétera).

No olvidar, otra vez, que el poder político es para resolver problemas sociales

Merino (2013) ha puesto el énfasis en este problema cuando en su libro de políticas públicas ha señalado al menos tres vicios que han distorsionado las políticas públicas: riesgo de confundir una política pública con cualquier decisión tomada por los funcionarios del gobierno. Es decir, decisiones que sin incorporar la participación de los directamente afectados por las políticas se emprenden, se denominan públicas. Hay muchos casos, esto se estudia en las redes política pública, donde por el solo hecho de incluir a un actor no gubernamental, puede ser en una reunión pública o en la puesta en marcha de la política, pretenden una participación y con ello legitimar la decisión gubernamental.

El segundo vicio es el riesgo del exceso de la utilización práctica. Es decir, la fe en los “datos duros”, en la técnica como si la decisión de optar por unos u otros

datos estuviera exenta de criterios políticos. La visión de la técnica, que pretende privilegiar dimensiones de eficiencia, dice Mauricio (2013), por encima del conflicto social, no hace sino alejar más las decisiones de los problemas de la sociedad. Es decir, otra vez, tomar decisiones de política prescindiendo de las polis local.

El tercero, es la simulación. Es decir, las decisiones sin incorporar a las personas. Sin contrapesos, sin libertad, sin democracia. Decisiones de los gobiernos o dominadas por grupos aislados, que sin embargo se presentan como decisiones y políticas públicas.

Este último aspecto, se encuentra muy presente en la actualidad, debido a la “moda” que hay de hablar de gobernanza. Simular que, al usar esta palabra, mal entendida la mayor parte del tiempo, se están haciendo políticas públicas. Recientes estudios de gobernanza han caído en el mismo vicio que las políticas públicas municipales: según Porras (2016), establecer que porque hay presencia de actores no gubernamentales ya hay gobernanza, cuando esos actores no intervienen o lo hacen de forma muy limitada.

Por eso yo preferí en esta conferencia no referirme a la gobernanza (que por supuesto es un concepto más amplio) sino a la política, volver a lo básico, a lo que da sentido sin eufemismos sobre lo que debe permear las relaciones del gobierno con sus sociedades, con sus municipios.

La política es necesaria para la intervención de los ciudadanos en la decisión de los problemas y las soluciones locales, por su conocimiento, su especificidad, por su identidad. Excluirlos es cancelar la posibilidad de que la obtención del poder y con ello la disposición de los recursos públicos, correspondan con lo que realmente necesitan los espacios territoriales municipales, en toda la amplitud del concepto.

Mencionaría ya para cerrar una parte del informe de la cuenta pública 2021, segunda entrega de apenas Octubre pasado de la Auditoría Superior de la Federación (2022), en el que por cierto expone la dependencia de recursos federales en los estados que en promedio es de 84% de sus ingresos y en 12 entidades representa el 90% así que si nos sorprendemos con el 70% de los municipios en promedio y 90% en municipios marginados, creo que tendríamos que revisar también los arreglos del federalismo respecto a los estados, propuesta que recientemente ha hecho el

Dr. Roberto Arias, presidente de El Colegio de Jalisco.

En los resultados que ofrece este informe se presenta algo que no es novedoso y que se ha tratado mucho como lo es el insuficiente desarrollo institucional en los municipios. El Fondo para el Fortalecimiento Municipal que es parte del presupuesto federal, se analiza en este informe y se concluye que hay poca transparencia en su manejo, falta de definición de criterios, especificaciones y condiciones de la aplicación de los recursos para fortalecer las finanzas públicas y orientar proyectos más elevados de desarrollo municipal, avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Se menciona igualmente, que este fondo se usa para todo menos para fortalecer a este orden de gobierno, allí vienen los datos, se toma dinero de allí para pagar otras cosas y luego se regresa con cargo al Fortamun con programas que nadie sabía que estaban considerados.

En fin, lo que es de llamar la atención es que el propio Órgano Superior de Fiscalización del país recomienda que se fortalezcan capacidades institucionales, técnicas, administrativas, de gestión, pero de manera notable, que se incorporen figuras de participación social para la definición, priorización y seguimiento de este fondo, pues en la ley de coordinación fiscal no se prevé. Lo que deja de manifiesto que esta autoridad fiscal entiende y reconoce la importancia de la intervención ciudadana para dotar de capacidades al municipio, no se diga para la realización de las políticas.

Yo dejaría hasta aquí estas ideas y comentarios, esperando que sigamos discutiendo, debatiendo sobre las formas posibles de que los municipios se conviertan en el espacio de convivencia democrática, seguridad y calidad de vida que deseamos todos los mexicanos.

Referencias:

- Aguilar, L. (2007) (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Alburquerque, F.(2020), Rasgos principales del enfoque del desarrollo económico territorial en C. Girardo (coord.). *Políticas Públicas para el Desarrollo Municipal*, Metepec. (pp.55-91). El Colegio Mexiquense, A.C.
- Arellano, D. (2022). *Las Trampas de la decisión. O cuando los gobiernos y las organizaciones*

marchan (casi) gustosos al precipicio”. Fontamara.

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2022), Fiscalización Superior del Gasto Federalizado de la Cuenta Pública 2021. Segunda entrega, octubre 2022. Cámara de Diputados.

Cabrero, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa.

Castillo, G. (26 de junio de 2008), “El Narco ha feudalizado 60% de los municipios, alerta ONU”, *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2008/06/26/index.php?section=politica&article=013n1pol>

Guillen, T.(2003). Municipio y política social en E. Cabrero (Ed.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción* (pp. 289- 110). Miguel Ángel Porrúa.

Lahera Parada, Eugenio (2002) *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Laswell, H. (2007). La orientación hacia las políticas públicas y La concepción emergente de las ciencias de políticas en L. Aguilar (2007a, pp. 79-117) *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Merino Huerta, M. (coord.) (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio México, A.C.

Merino Huerta, M. (2009). *Los Municipios en México: el eslabón de la cadena*. América Latina Hoy. <https://doi.org/10.14201/alh.2225>

Merino Huerta, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.

Merino Huerta, M. (2020). Apunte de trabajo sobre la tragedia municipal en C. Girardo (coord.), *Políticas Públicas para el Desarrollo Municipal*. (pp. 17-30). El Colegio Mexiquense, A.C.

Meza, O.(2020). Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* (39). Instituto Nacional Electoral.

RRC Red por la rendición de cuentas (10 de junio de 2018) Guillermo Cejudo. Federalismo Mexicano[Archivo de video] Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=Oynof_VqvXg

Porras, F. (2016) *Gobernanza. Propuestas, Límites y Perspectivas*. Instituto Mora.

Sánchez Bernal, A., García Bátiz, M. L. y Rosas Arellano, J. (coords.) (2019), *La trayectoria de los estudios municipales en México. Tres décadas de investigación*. Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Guadalajara.

Scott, J.(1998). *Seeing like a state*. Yale University Press.

Planes Municipales de Desarrollo 2018-2021 en Chiapas, análisis de la normatividad y su aplicación

JULIO GUILLÉN VELÁZQUEZ

Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas

 orcid.org/0000-0001-5669-5196

guillenv@unach.mx

IRENE BARBOZA CARRASCO

Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas

 orcid.org/0000-0002-3685-7597

irene.barboza@unach.mx

Resumen

El presente documento examina el marco normativo que establece el congreso del estado de Chiapas para la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) para el periodo 2018-2021 que los Ayuntamientos tienen que presentar una vez que asumen su cargo. Para explorar el marco normativo que sustenta la formulación de los planes municipales recurrimos a la planeación como marco teórico. A fin de señalar la observancia de la norma y con el propósito de identificar el cumplimiento de los ayuntamientos a las disposiciones normativas que se emiten en el estado de Chiapas, se recurrió la metodología y técnica documental lo que permitió el análisis de contenido de las leyes y lineamientos referentes al tema, así como de cada uno de los 21 planes de municipales de desarrollo localizados y disponibles. Entre los resultados más relevantes destaca que, de los 121 planes municipales de desarrollo revisados y evaluados por la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Congreso del Estado de Chiapas, aprobaron 27 sin observaciones y 94 aprobados con observaciones; de la legislación analizada se observa que no existe una homologación en cuanto al nombre que deben de llevar los planes, ya que se maneja de manera indistinta la posición de las palabras municipal y desarrollo.

Cómo debe citarse este artículo:

Guillen, J., Barboza, I. (2022). Planes Municipales de Desarrollo 2018-2021 en Chiapas, análisis de la normatividad y su aplicación. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (1), 20-38. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



Referente a los 10 puntos que conforman la estructura que dicta los Lineamientos Generales para la Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas Institucionales, Sectoriales, Especiales y Regionales, solo el 81 % cumple con tal estructura pero adicionan otros elementos no contemplados; además se observa que aún existe un porcentaje considerable (entre 40 y 50%) de planes que no se apegan a las políticas públicas y ejes transversales establecidos en dicha estructura; El 4.7% no emplea la metodología de marco lógico en la elaboración del plan; Relativo a la alineación con el plan nacional, estatal y con la agenda 2030 existe un porcentaje mínimo sin realizarlo; La alineación a la agenda 2030 se da solamente a nivel de objetivo general, sin llegar a especificar a que metas responden en esta alineación. De acuerdo a la información analizada, se puede concluir que la estructura que establece tanto la Ley de Planeación y los Lineamientos Generales para la Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas Institucionales, Sectoriales, Especiales y Regionales para el proceso de formulación no se respeta en su totalidad, lo que da como resultado el uso de metodologías diferentes y, por lo tanto, planteamientos que no se alinean al Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo y al logro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable.

Palabras clave: Planeación, política, ayuntamiento, normatividad, estado de Chiapas.

Introducción

El estado de Chiapas está integrado por 124 municipios, agrupados de acuerdo con sus características en 15 regiones, normados por una legislación que tiene la finalidad de regular y desarrollar las bases que permitan organizar el territorio, la población, el gobierno y su administración pública. Es por ello por lo que se requiere de un proceso de planeación que conlleve a plantear políticas públicas acordes a las necesidades manifestadas y que se reflejen en acciones que incidan en el bienestar de la población.

Chiapas es el estado con el nivel de pobreza más alto en México, sacarlo de esta situación implica una planeación estratégica, sobre todo para aquellos municipios que se encuentran con altos porcentajes de pobreza extrema. La planeación municipal, expresada a través del Plan de Municipal Desarrollo (PMD), está sujeta a lineamientos normativos que buscan homologar su estructura y congruencia con la planeación estatal y nacional, en aras del bienestar de la población. Con base a esto se propone como objetivo del presente documento identificar el cumplimiento de los ayuntamientos a las disposiciones normativas que se emiten en el estado de Chiapas, en aras de explicar si estas disposiciones permiten homologar la estructura y congruencia de los PMD publicados. A través de los siguientes apartados se expone lo que implica la planeación, en los municipios, la normatividad a la cual deben apegarse y la metodología que deben seguir para su elaboración.

La planeación en los municipios

La planeación representa una acción de sentido común, que se realiza con la intención de lograr objetivos definidos con anticipación, buscando mejorar la situación actual, para hacerla de forma eficiente y eficaz. Es necesario comprender, en primer lugar, las fases importantes de la realidad presente, y posteriormente proyectarla, por medio del diseño de escenarios, mismos que permitan obtener un mayor beneficio (Rojas y Medina, 2011, p.16).

Retomando lo anterior, se puede explicar el término planeación recurriendo a diferentes autores: Terry (1985, p.63) señala que la “Planeación es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados deseados”. Para Reyes (1994, p.270), la planeación es fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización.

De igual manera, Münch (2019, p.28), expone que la planeación es la determinación de los objetivos y elección de los cursos de acción para lograrlos con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en un futuro. Por último, Koontz (2012, p.30) explica que la planeación “incluye elegir misiones y objetivos, y las acciones para lograrlos; requiere decidir, es decir, elegir proyectos de acciones futuras entre alternativas”.

Por su parte el concepto de planeación, tiene inmerso el término previsión que de acuerdo con Kuri (2018, p.1), se refiere a los escenarios futuros de un proyecto y determina el camino preciso de acción a seguir. De la misma forma, García (2020, p.2), hace hincapié en que planear es el motivo por lo que se requiere una previsión. En este sentido, cuando se tiene una errónea previsión esta se corrige con una buena planeación, pero cuando se realiza una planeación equivocada esta hace inoperante una correcta previsión.

Además, la planeación indica lo que se va a realizar, al plantear políticas, estrategias, objetivos, programas, entre otros. A este respecto, la planeación es una disciplina prescriptiva, cuya finalidad es establecer actividades a través de un seguimiento ordenado o estructurado de toma de decisiones, con el propósito de concebir un futuro deseado y los medios prácticos para alcanzarlo. Se puede decir entonces, que la planeación “es un instrumento que usa el hombre sabio; más cuando lo manejan personas que no lo son, a menudo se convierte en un ritual incongruente que proporciona, por un rato, paz a la conciencia, pero no en el futuro

buscado” (Kuri, 2018, p.2).

En relación con esto último, se retoma el principio de la precisión que menciona Münch (2019, p.28), el cual indica que “Los planes no deben de hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas”; ya que generalmente se presentan detalles que por el momento no se pueden planear, pero mientras se sigan los pasos indicados en la planeación se presentaran en menor cantidad las situaciones que no son atendidas en un momento dado.

La planeación en México normativamente se orienta a definir los mecanismos de articulación y relación entre el ámbito nacional y subnacional, esto se puede constatar con lo dispuesto en los diferentes documentos normativos.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), especifica que el municipio representa la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados, a los cuales se les otorga los fundamentos y facultades para su funcionamiento, entre las cuales, y de acuerdo a la fracción V que indica que los municipios apegados a la legislación federal y estatal podrán realizar acciones de planeación municipal en materia de desarrollo urbano, planes de desarrollo regional, entre otros.

Para realizar la función de planeación, la CPEUM en el artículo 26 establece que el estado organizará un sistema de planeación, mismo que tiene como objetivo ser democrática y deliberativa a través de mecanismos de participación de acuerdo con lo que marque la ley, donde recabará las necesidades y demandas que exprese la sociedad para agregarlas tanto al plan como a los programas de desarrollo.

La ley de planeación en el capítulo Quinto Coordinación, artículo 34 fracción II menciona cuáles son los procedimientos de coordinación entre las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno con la finalidad de coadyuvar a la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su coherencia con la planeación nacional, además de promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

Asimismo, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en el Capítulo Cuarto, atribuciones de los municipios, artículo 11, corresponde a los municipios, en la fracción I menciona que deben de “Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento”.

Además, la misma Ley, pero en el artículo 28, en el segundo párrafo menciona que “Las autoridades públicas encargadas de la ejecución de los planes y programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano tienen la obligación de facilitar su consulta pública de forma física en sus oficinas y de forma electrónica, a través de sus sitios web, en términos de la legislación en materia de transparencia”.

En este sentido, la Ley de Planeación para el estado de Chiapas establece que la planeación es el conjunto ordenado, lógico y racional de actividades propuestas para formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes y programas para el desarrollo, teniendo como uno de sus principios impulsar y fortalecer a los municipios en la realización de estas acciones administrativas, para beneficio de sus habitantes.

Se debe tener presente que en la homologación de la estructura y elementos del contenido de los planes municipales de desarrollo, con miras a lograr un desarrollo de manera estratégica, con participación de cada uno de los actores involucrados de manera clara y puntual, se requiere que la norma jurídica correspondiente decreta claramente la obligación de los gobiernos municipales de incentivar la participación ciudadana y a la vez de sentar las bases para el diseño de planes que incluyan elementos de una metodología estratégica. En otras palabras, se demanda que el texto de la ley muestre el conocimiento sobre la materia de planeación y que el derecho sea una guía clara para la toma de decisiones de los gobiernos municipales (Gómez, 2017, pp.1152-1153).

Es por ello, que la Ley de Planeación para el estado de Chiapas, propone regular aspectos sustantivos para el progreso social, como son la claridad y precisión en sus mandatos para su efectivo cumplimiento, así como el fortalecimiento de la participación social en la toma de decisiones. Además de la incorporación activa de los municipios en el proceso de planeación ya que este último es escaso, por lo que es importante impulsar y fortalecer la realización de estas acciones administrativas para beneficio de sus habitantes, y a la vez una mayor interrelación entre las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno. Asimismo, remarca la importancia de consolidar el proceso de planeación de manera permanente y continúa para evitar que sea una actividad que inicie en cada cambio de administración, lo que tendrá como resultado el planteamiento de soluciones a los problemas que incidan en la calidad de vida de la población y, a partir de ello, refuercen y orienten las actividades que efectúa el gobierno del estado en la materia.

Plan Municipal de Desarrollo

Es el documento rector del desarrollo integral del municipio, que representa el proceso de planeación, por el cual se retoma el sentir de la población y a la vez se plasman los acuerdos entre las comunidades y ciudadanos organizados con los ayuntamientos. El plan contiene los objetivos, propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio, y define las principales políticas y líneas de acción que el Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales.

Es decir, en el plan municipal de desarrollo se plantean las necesidades básicas a satisfacer, por medio de una serie de programas que den respuesta a dichas necesidades. Además, representa el instrumento para organizar el trabajo de la administración pública municipal, así como permite concertar actividades con los grupos y organizaciones interesados en contribuir al desarrollo del municipio.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es preciso que los municipios impulsen las consultas públicas para la toma de decisiones, como un procedimiento eficaz para el diseño, formulación y evaluación del plan, de tal manera que, aunado a la demanda social, se fomente la corresponsabilidad, la organización y la participación comunitaria y con esto se originen procesos integrales de desarrollo comunitario y municipal. El objetivo de la planeación es precisamente transformar la demanda social en propuestas integrales de desarrollo comunitario, para articularlas en el plan municipal de desarrollo (INAFED, 2013, pp. 13-14).

Problemática enfrentada en la planeación

Cabe mencionar que la función de gobierno se realiza bajo dos contextos: administrativo y político, el primero es representado por el personal especializado, jerarquizado, idóneo y competente, conformando el órgano administrativo o en otras palabras la burocracia; el segundo lo conforman los políticos, mismos que conforman las áreas legislativas y ejecutivas del gobierno. En este marco, el municipio como espacio de gobierno cuenta con políticos que son electos y designados (presidente municipal, regidores, síndicos, y funcionarios que ejercen una actividad de directivos de primer nivel) cuya actividad principal es la gestión política y toma de decisiones; además de funcionarios administrativos que se ubican dentro de la burocracia, los cuales desempeñan la gestión administrativa (Sánchez y Jaimes, 2017, pp. 2-3).

Por lo anterior, es necesario resaltar el papel que tienen las personas como funcionarios públicos en el sentido que proporcionan un servicio enfocado a atender las diversas y numerosas demandas de la población que representan, por lo tanto requieren de una preparación antes y durante el desempeño de sus funciones, es decir, se requiere de una profesionalización, que de acuerdo con (Sánchez y Jaimes, 2017, p. 25), se refiere las aptitudes y evaluación continua que debe de tener un funcionario público, esto le permitirá contar los instrumentos necesarios para realizar sus actividades con el mayor nivel de eficiencia, eficacia y efectividad (INAFED, 2020).

Para el caso de los servidores públicos a nivel municipal, esta prestación de servicios inicia con la formulación del PMD, y para el caso de los municipios del estado de Chiapas del periodo 2018-2021, este proceso de elaboración se apoyó con la metodología de Marco Lógico propuesta por la Subsecretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Chiapas. Una vez elaborados son sometidos a evaluación por parte de la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Congreso del estado de Chiapas.

Los resultados de la evaluación se concluyeron en dos etapas: la primera se enfocó a indicar cuestiones particulares como no emplear correctamente la metodología del marco lógico, construcción incompleta de políticas públicas, lo que trae como consecuencia que no se planteen respuestas a la problemática expresada por la población o por la problemática identificada por las autoridades. Además de aspectos generales, entre los que destacan la correspondencia con la legislación estatal y con los Lineamientos Generales para la Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo de Chiapas y de los Programas Institucionales, Sectoriales, Especiales y Regionales y alineación al Plan Estatal de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La segunda, permitió reexaminar nuevamente los planes municipales de desarrollo con la finalidad de observar si cumplieron con las observaciones previamente realizadas en la primera etapa, bajo este criterio se aprobaron 27 PMD sin observaciones y 94 con observaciones para mejorar aún más el documento (Congreso del Estado de Chiapas, 2019).

De acuerdo con lo reportado por la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Congreso del estado de Chiapas, se observa un problema de formulación de los PMD, a pesar de que la normatividad especifica los pasos a seguir, para facilitar la elaboración de estos.

Materiales y métodos

Para la presente investigación se recurrió al método de análisis de documentos y la técnica documental, lo que facilitó recopilar, sistematizar y analizar la información de los documentos oficiales como: Ley de Planeación para el Estado de Chiapas (LPECH), Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas (LDCMGAMECH), Lineamientos Generales para la Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas Institucionales, Sectoriales, Especiales y Regionales.

Considerando que los Planes Municipales deben ser públicos, además de que fueron revisados y aprobados por la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Congreso del Estado de Chiapas, se realizó una búsqueda por cuatro vías para su obtención: Biblioteca Pública del H. Congreso del Estado De Chiapas “Mariano Robles Domínguez”, Periódico Oficial del Estado en los años 2019 y 2020, se visitaron las páginas oficiales de los municipios y a través de Google. De esta forma se obtuvieron solo 21 Planes de Desarrollo Municipal del estado de Chiapas, correspondiente al trienio 2018-2021 mismos que se encuentran distribuidos por regiones como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, analizados por región del estado de Chiapas

	Región	Total de Municipios	PMD obtenidos	Nombre de los municipios con PMD
I	Metropolitana	4	4	Tuxtla Gutiérrez; Chiapa de Corzo; Berriozabal y Suchiapa
II	Valles Zoque	3	0	
III	Mezcalapa	9	3	Copainalá, Francisco León y Ocoatepec
IV	De los Llanos	8	1	Socoltenango
V	Altos Tsotsil - Tseltal	17	1	Huixtan
VI	Frailesca	6	0	
VII	De los Bosques	13	1	Nuevo Rincón Chamula
VIII	Norte	11	0	
IX	Istmo - Costa	4	2	Arriaga; Tonalá
X	Soconusco	15	2	Tapachula; Huixt- la
XI	Sierra Mariscal	10	3	Amatenango de la Frontera; Chico- muselo; La Gran- deza
XII	Selva Lacando- na	2	1	Ocosingo
XIII	Maya	5	1	Palenque
XIV	Tulijá Tseltal Chol	7	1	Tumbala
XV	Meseta Comite- ca Tojolabal	7	1	Comitán
	Total	124	21	

Fuente: Elaboración propia

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de la investigación, derivado del análisis de los documentos oficiales que permitan identificar el alcance del cumplimiento de la normatividad y los lineamientos establecidos para la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) del estado de Chiapas, correspondientes al trienio 2018-2021.

La Comisión de Planeación para el Desarrollo del Congreso del Estado de Chiapas, como responsable para formular y emitir el dictamen sobre la evaluación de los planes municipales que presentan los Ayuntamientos para este proceso, así como para darle el sustento normativo jurídico y administrativo, se basa en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, los Lineamientos Generales para la Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo de Chiapas y de los Programas Institucionales, Sectoriales, Especiales y Regionales, así como los Lineamientos para la Integración del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

Además, la comisión para examinar, analizar y aprobar los Planes Municipales de Desarrollo, implementó la Metodología del Marco Lógico brindada por la Subsecretaría de Planeación del Gobierno del Estado, ya que dicha metodología se emplea como guía para la elaboración de los Planes Municipales por parte de los Ayuntamientos, con base en esto la comisión emitió su dictamen correspondiente.

Los resultados de la comisión registran que, de los 121 planes municipales presentados para el Periodo de Gobierno Municipal 2018-2021, se dictaminó aprobarse 27 Planes Municipales de Desarrollo sin observaciones y 94 Planes Municipales de Desarrollo con observaciones.

Partiendo de este dictamen, se revisó la legislación y reglamentación para elaborar los PMD, con el propósito de identificar si existe homologación o no al momento de formular estos planes. Se observa que la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas (LPECH), en el CAPÍTULO IV Instrumentos del Sistema Estatal de Planeación Democrática, artículo 13 punto I Formulación de instrumentos, el inciso C indica Planes Municipales. También en la sesión segunda; Instrumentos de la administración Pública Municipal, artículo 27, inciso III hace hincapié a los planes municipales que elaboren y los programas que de él se deriven.

La Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas (LDCMGAMECH), en su Sección Cuarta Atribuciones y obligaciones del Ayuntamiento, en el artículo 45 menciona como

atribución aprobar el proyecto de Plan Municipal de Desarrollo correspondiente a su periodo de gobierno. Así mismo indica que dicho “plan de desarrollo deberá ser elaborado por funcionarios públicos municipales certificados por instituciones autorizadas por CONOCER especializadas en administración pública residentes en el Estado”, con el propósito de asegurar que sean realizados con instrumentos homogéneos de calidad en el servicio público municipal en todo el Estado, con la finalidad de implantar políticas públicas de alto impacto que planteen soluciones eficientes y cercanas a las necesidades de la ciudadanía del Estado de Chiapas.

En la misma Ley, pero en el Título Décimo de la Planeación para el Desarrollo Municipal, artículo 174 se comenta que los planes de desarrollo municipal deberán tener concordancia con los planes estatal y nacional de desarrollo, así como con los lineamientos internacionales de los que México ha suscrito en el tema de desarrollo, y el artículo 175, señala que Los Municipios, en términos de las leyes federales y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo. Para lo cual los ayuntamientos contarán con una Secretaría de Planeación Municipal o su equivalente, dentro de sus atribuciones, se puede mencionar el inciso I, elaborar el proyecto del Plan Municipal de Desarrollo, además de resolver las observaciones que surjan del proceso de validación efectuada por el ayuntamiento o de aprobación por parte del Congreso del Estado.

En relación con la nomenclatura utilizada para referirse a los Planes Municipales, se aprecia que no existe homologación entre las leyes, ya que la LPECH lo menciona como Plan Municipal y la LDCMGAMECH lo nombra Plan de Desarrollo Municipal y Plan Municipal de Desarrollo, hecho que se refleja, en el título de los planes elaborados ya que el 71. 4% lo refieren como Plan Municipal de Desarrollo y el resto (28.6%), lo describen como Plan de Desarrollo Municipal.

De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas Institucionales, Sectoriales, Especiales y Regionales (LGEPEDPISER), en el Título IV De los Ayuntamientos Capítulo Único, en el artículo 72 se establece la estructura del Plan Municipal, la cual contendrá lo siguiente:

- I Mensaje del presidente Municipal
- II Índice
- III Introducción
- IV Marco Normativo
- V Contexto Municipal y Regional

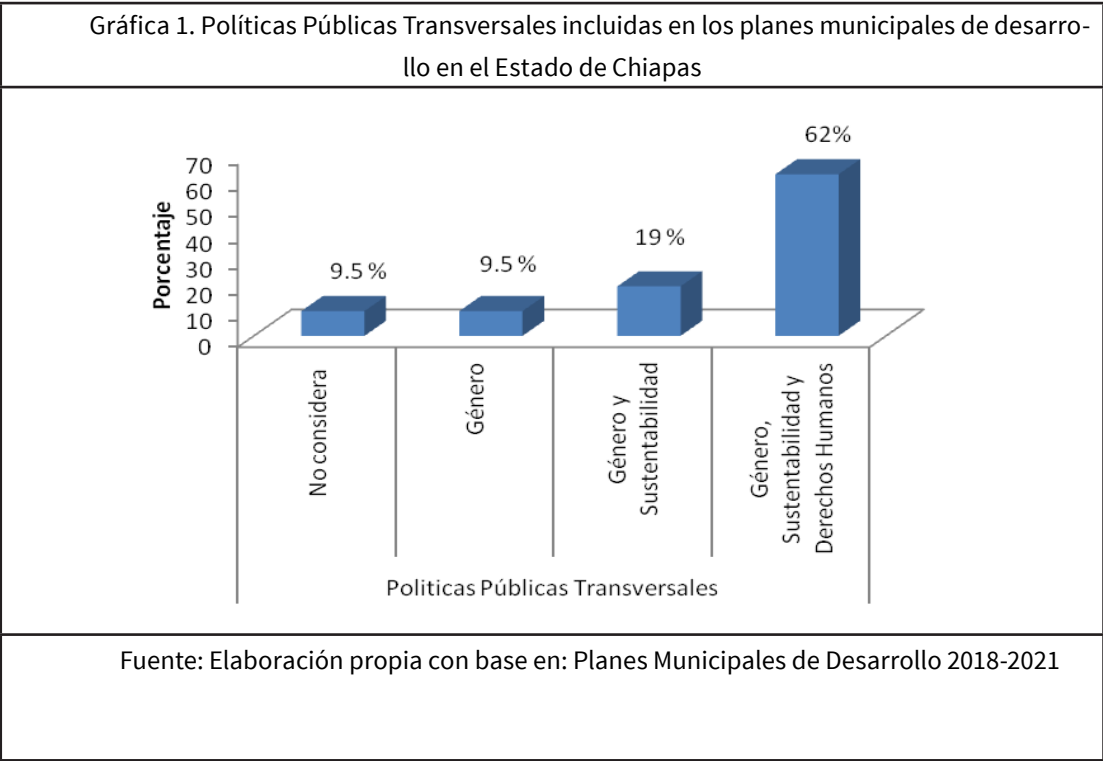
- VI Metodología
- VII Políticas Transversales
- VIII Ejes Rectores
 - a Temas
 - b Políticas Públicas
 - c Diagnósticos
 - d Objetivos
 - e Estrategias
- IX Anexos
 - a Alineación a la Agenda 2030
 - b Matriz de Alineación a los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo
 - c Información estadística y geográfica
- X Bibliografía

Con relación a la estructura que deben de seguir los Planes Municipales de Desarrollo se encontró que solo el 81% de los Planes revisados respetan la estructura propuesta, de los cuales 5.9% se apegó exclusivamente al formato, 29.4% añaden otros elementos como la misión y visión, y el 52.3% además de misión y visión agregan valores, elemento que no se contempla dentro de dicha estructura. Dentro de los Planes que no respetan la estructura (19%), se debe principalmente a que no realizaron algunos de los apartados: III, V, VII y alguno de los tres incisos del apartado IX, así como punto X, mismos que corresponden a introducción, contexto municipal y regional, políticas transversales, anexos y bibliografía.

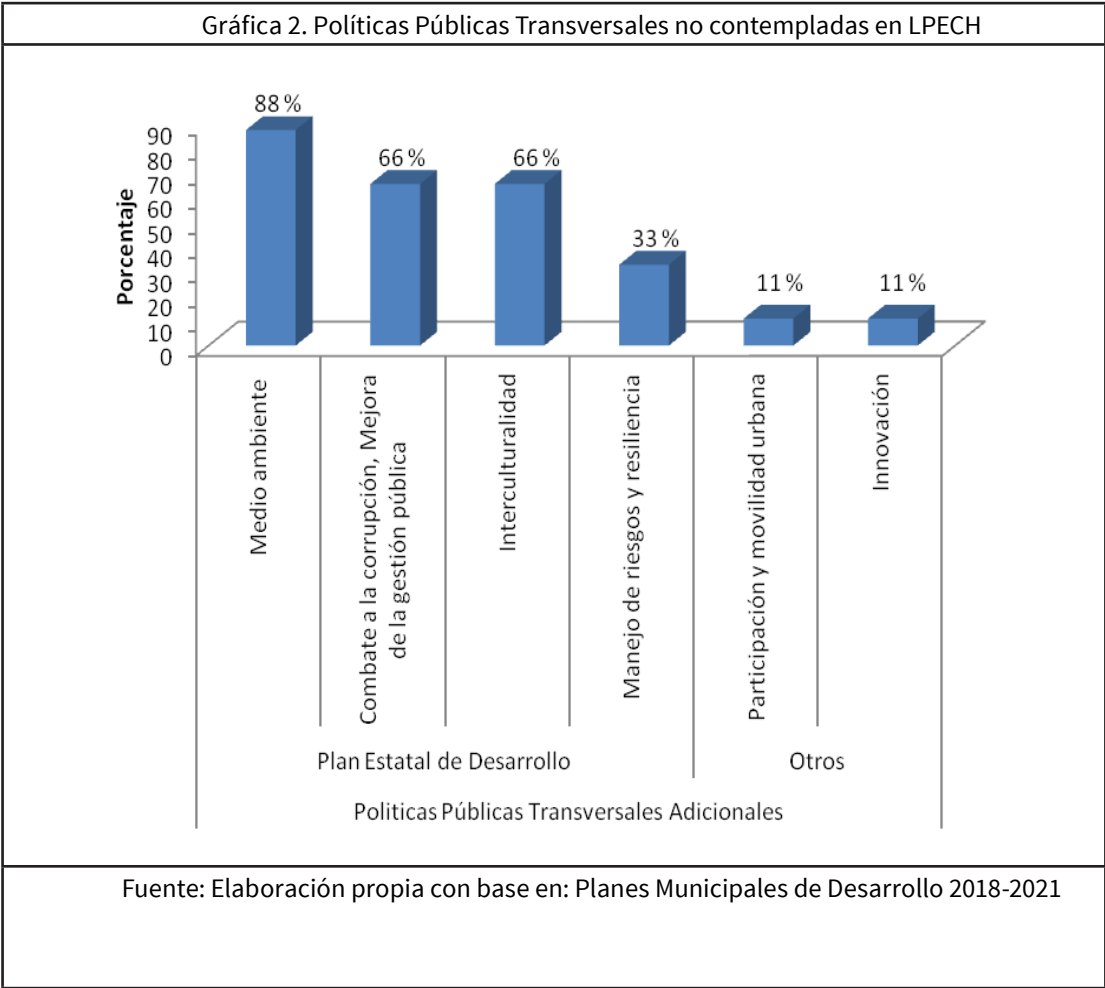
La Ley de Planeación para el Estado de Chiapas (LPECH), en su sesión segunda Instrumentos de la Administración Pública Municipal, el artículo 28 indica que los planes municipales deberán tener concordancia del planteamiento de políticas públicas, objetivos y estrategias para su desarrollo, con el Plan Nacional y Plan Estatal. Así mismo deberán alinear sus políticas públicas que propongan hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de igual manera deberán de tener en cuenta políticas públicas transversales con enfoques de igualdad de género, respeto a los derechos humanos y sustentabilidad. Por último, señala que para la elaboración de los planes municipales los ayuntamientos tendrán que observar preferentemente la metodología del marco lógico.

Los Planes municipales analizados y de acuerdo con la LPECH, se

encontró que el 62% retomó las políticas públicas transversales de igualdad de género, sustentabilidad y Derechos Humanos, el 19% solo mencionan dos, el 9.5% se enfocan a una política transversal y el 9.5% no incluyen estas políticas en su plan (ver gráfica 1). Además, del total de planes que incluyeron políticas públicas transversales, en el 42% de los casos incorpora políticas diferentes a las establecidas en la LPECH, en algunos casos para completar lo solicitado y en otros rebasa lo establecido.



Cabe mencionar que de las políticas transversales que se incorporan y no están establecidas en la LPECH, en el 88.8% de los casos se retomó del Plan Estatal de Desarrollo correspondiente al sexenio 2018-2024, siendo estas: Manejo de riesgos y resiliencia; Medio ambiente; Interculturalidad y Combate a la corrupción y Mejora de la gestión pública (ver gráfica 2).



Además de lo anterior, el artículo 73 de la LGEPEDPISER, establece los ejes rectores que deben de considerar los Planes Municipales:

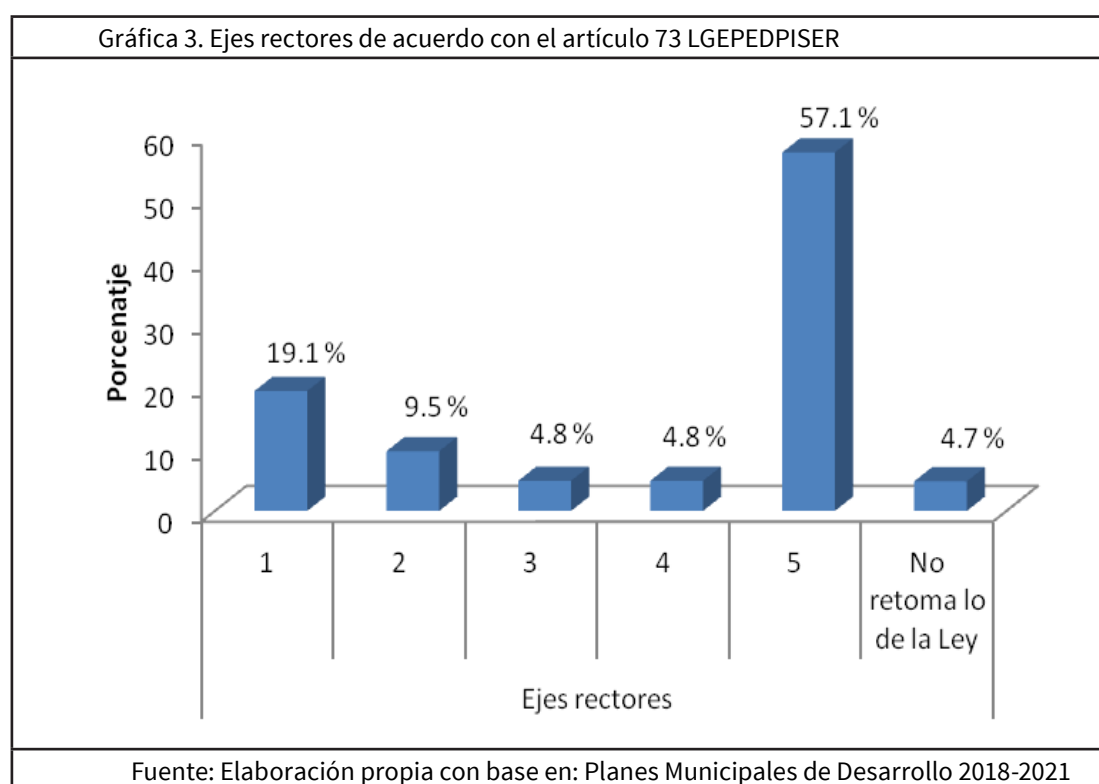
- I. Servicios Públicos de Calidad
- II. Municipio Seguro
- III. Desarrollo Social
- IV. Desarrollo Económico
- V. Desarrollo Ambiental

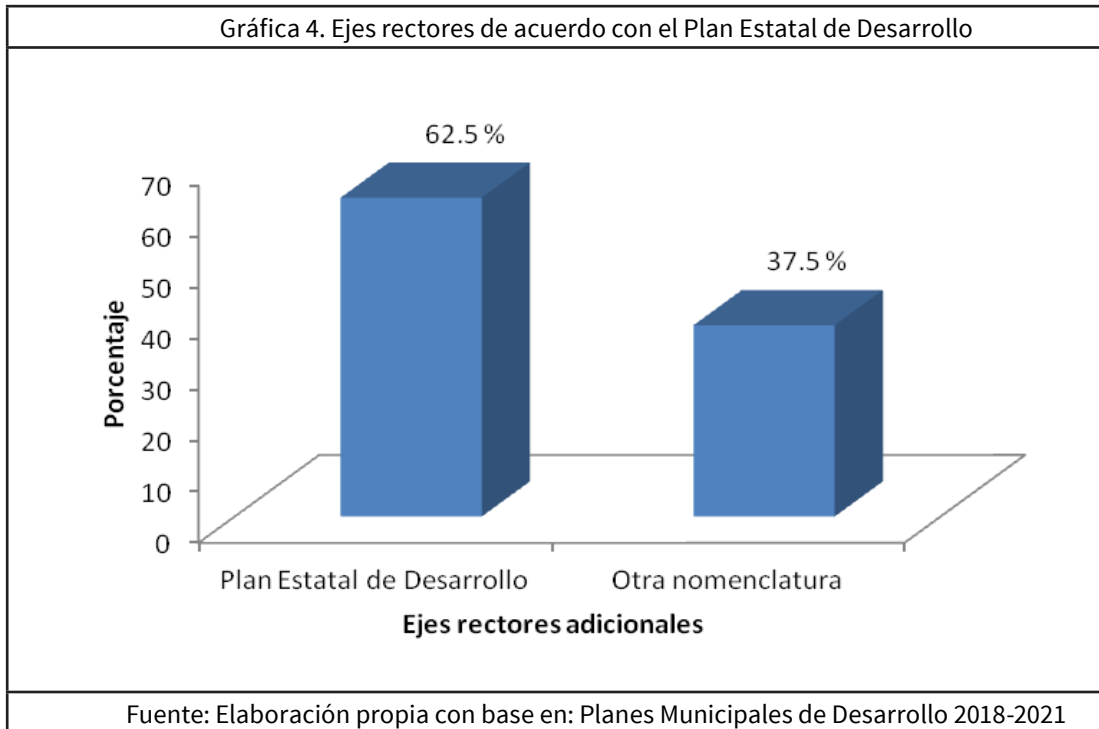
Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024, apegado al artículo 8 inciso VIII de la misma ley, establece los siguientes cinco Ejes Rectores: 1. Gobierno

Eficaz y Honesto; 2. Bienestar Social; 3. Educación, Ciencia y Cultura; 4. Desarrollo económico y competitividad; 5. Biodiversidad y Desarrollo Sustentable.

En relación con los ejes establecidos en los PMD, se detectó que el 57.1% incluye todos los ejes que marca el artículo, 4.8% recupera cuatro, el 4.8% retoma tres, el 9.5% solamente contempla dos, el 19.1% rescata solo uno de ellos, el resto (4.7%) no considera lo que recomienda el artículo para nombrar los ejes rectores (ver gráfica 3). Al igual que en las políticas transversales, algunos PMD incluyen ejes diferentes a los establecidos por ley.

De los ejes incluidos dentro de los planes diferentes a los establecidos en el artículo 73, en el 62.5% de los casos son idénticos a los establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024, y el resto (37,5%), les asignan otra nomenclatura a dichos ejes, (ver gráfica 4). Cabe mencionar que se dio el caso donde un plan municipal planteo 6 ejes rectores (cuatro respetando la Ley y dos con otra nomenclatura).





La LPECH en los artículos 28 y 29 hacen referencia a los planes municipales en el sentido de que permitan diagnosticar la situación municipal y plantear políticas públicas en concordancia con los planes nacional y estatal y a la vez alinearse con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, para lo cual se apoyará en la metodología de marco lógico.

También, de acuerdo con la LGEPEDPISER en el artículo 75, indica que los servidores públicos responsables de formular el Plan Municipal de Desarrollo podrán implementar la metodología del Marco Lógico, que de acuerdo con los artículos 23, 26, 30 y 38 de estos mismos lineamientos, mencionan el árbol de problemas, el árbol de objetivos, la matriz de marco lógico y la matriz de indicadores estratégicos, respectivamente como herramientas del marco lógico a utilizar.

En relación con los artículos antes mencionados relacionados con la metodología a utilizar, se encontró que el 4.7% de los planes no recurre a la implementación del marco lógico, así mismo, un porcentaje similar tampoco considera la alineación con el plan nacional y estatal de desarrollo ni con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Finalmente, con relación a la Agenda 2030, se observa que los planes que realizan dicha alineación solo los indican a nivel de objetivo general, pero sin especificar el número de meta al cual se están alineando, lo que deja inconclusa esta alineación.

Conclusiones

No obstante que la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, como ley normativa, indica cuales son los instrumentos de planeación de los cuales se tienen que apoyar los responsables de formular el PMD, en el caso concreto de la denominación correcta que debe de tener el documento, en este caso “Plan Municipal de Desarrollo”, se observa que no existe un apego estricto de las leyes que emanan de esta, lo que trae como consecuencia confusión sobre todo al momento de indicar el nombre del documento rector de planeación en el municipio.

La estructura de 10 puntos que establece los Lineamientos Generales para la Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los Programas Institucionales, Sectoriales, Especiales y Regionales (LGEPEDPISER) para el proceso de formulación, no se respeta en su totalidad y además agregan otros elementos no contemplados en dicha estructura lo que da como resultado una falta de homologación de la estructura de los PMD presentados.

Las políticas públicas transversales incorporadas en los PMD son elementos esenciales para atender las demandas que la población en su momento dado expresa, y de acuerdo a la ley de planeación del estado de Chiapas se deben de alinear tanto al plan nacional como estatal de desarrollo y a la Agenda 2030, situación que no se atiende en su totalidad ya sea en número u enfoque dando como resultado una diversidad en políticas transversales, que serie muy conveniente evaluar a futuro su impacto y por ende su pertinencia. Algo similar sucede con los cinco ejes rectores establecidos por la LGEPEDPISER, ya que no se adoptan y en cambio emplean los cinco ejes rectores del PED 2018-2024 u otros totalmente diferentes, lo que trae como consecuencia una limitada alineación tanto al Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo.

Es necesario resaltar la forma como están alineando los PMD a los Objetivos de Desarrollo Sustentable, ya que por el solo hecho de identificar objetivos consideran que se está cumpliendo con el requisito, pero dejan a un lado lo medular de esta alineación que es a qué meta de cada objetivo se está atendiendo.

El uso de la metodología indicada es indispensable para realizar un buen diagnóstico del contexto municipal, ya que de ésta depende el planteamiento correcto tanto de los objetivos, estrategias y acciones que se tienen que implementar para dar atención a las necesidades de la población, hecho que aún una mínima parte no lo realiza, y se vale de metodologías no precisadas en los LGEPEDPISER, lo que conlleva a plantear políticas públicas que en su diseño no consideran la

participación de la población.

Por las inconsistencias que se presentan en la formulación de los PMD, es indispensable identificar si los responsables de elaborar estos planes tienen la certificación de CONOCER, en el estándar de competencia EC1334 Aplicación de controles de revisión, verificación y seguimiento para el cumplimiento de la normatividad por la incorporación en la administración pública municipal, con la finalidad de ver porque no se da la homogenización en la estructura que presentan los planes.

Finalmente, se requiere respetar la legislación o normatividad en materia de formulación de planes municipales de desarrollo, ya que esto facilita el orden de los planteamientos y a la vez le dan coherencia y claridad a estos mismos.

Referencias y citas bibliográficas

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma DOF 18-11-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1983). Ley de Planeación. Última Reforma DOF 16-02-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Última Reforma DOF 01-06-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

Congreso del Estado de Chiapas, H. (2019). Comisión para el Desarrollo de la Sexagésima Séptima Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chiapas. http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/iniciativas/INI_DIC_0366.pdf?v=MQ==

García, J. P. (2020). Previsión de Demanda. Nota Técnica RIUNET Repositorio UPV. <http://hdl.handle.net/10251/152734>

Gómez, C. A. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. (150), 1149-1177. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/11836>

INAFED (2013). Guías para el buen gobierno municipal: El plan municipal de desarrollo. <https://www.gob.mx/inafed/documentos/guias-para-el-buen-gobierno-municipal>

INAFED (2020). La importancia de la profesionalización en el servicio público municipal. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-importancia-de-la-profesionalizacion-en-el-servicio-publico-municipal>

- Koontz, H. (2012). *Administración, una perspectiva global y empresarial*. McGraw Hill/ Interamericana Editores.
- Kuri, A. (2018). Apuntes de planeación. <http://dicyg.fi-c.unam.mx:8080/sistemas/publicaciones>
- Münch, G. L. (2019). *Fundamentos de administración*. Trillas.
- Reyes, A. (1994). *Administración Moderna*. Limusa.
- Rojas, M. D., y Medina, J. L. (2011). Planeación estratégica, fundamentos y casos. Colombia. Ediciones de la U. https://www.academia.edu/34568967/Planificaci%C3%B3n_Estrat%C3%A9gica
- Terry, R. G. (1985). *Principios de Administración*. Continental.
- Periódico Oficial (2020). Criterios Metodológicos para la Emisión de Opinión de la Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Planes Municipales de Desarrollo 2018-2021, de los Municipios del Estado de Chiapas. Periódico Oficial número 135 de fecha 04 de noviembre de 2020. Decreto 028.
- Periódico Oficial (2018). Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado De Chiapas, México. Última reforma publicada mediante Periódico Oficial número 222 de fecha 27 de abril de 2022. Decreto 134. <https://web.congresochiapas.gob.mx/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>
- Periódico Oficial (2019). Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, México. <https://web.congresochiapas.gob.mx/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>
- Periódico Oficial (2019). Relativo a los “Planes Municipales de Desarrollo para el periodo de gobierno 2018-2021” Periódico Oficial número 059 de fecha 25 de septiembre de 2019. Decreto 263. <https://www.sgg.chiapas.gob.mx/periodico/periodico1824>
- Sánchez, M. Á., Jaimes, O. J. (2017). Profesionalización de políticos y funcionarios municipales. *Espacios Públicos*, vol. 20, (49), 1-29.

Del telégrafo al gobierno electrónico. Historia de las tecnologías de la información y la comunicación en el estado de Aguascalientes

JOSÉ DE JESÚS MEDRANO ESCOBEDO

Universidad Cuauhtémoc Aguascalientes/IGLOM

 orcid.org/0000-0002-9024-7546

ANGELINA ESPEJEL TRUJILLO

Centro Geo Querétaro CONACyT

 orcid.org/0000-0001-6563-1346

JOSÉ ALEJANDRO QUIROZ GUTIÉRREZ

Universidad Autónoma de Aguascalientes

 orcid.org/0000-0002-6985-849X

agsjesusme@hotmail.com

Resumen

En comparación con la historia política, la económica o la social del estado y el municipio de Aguascalientes, para las cuales hay bastante información y fuentes, la de su administración pública es escasa. Esta investigación busca llenar parte de ese vacío, en específico respecto a la gestión de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). Metodológicamente se basa en la recuperación, clasificación y revisión de información documental que evidencie esta materia desde su primera aparición en el siglo XIX hasta la primera década del XXI. Algunas preguntas que se intentan responder son ¿qué tecnologías se han aprovechado? ¿qué estructuras y normas las han administrado? ¿cómo se decide su introducción? ¿cómo las perciben los actores políticos administrativos? Las respuestas a las interrogantes se presentarán como antecedente para dar paso a la segunda etapa de esta investigación que es ubicar en qué etapa se encuentra el gobierno electrónico del estado de Aguascalientes, así como de la mayor cantidad de gobiernos locales del mismo, esto de acuerdo con la bibliografía actual acerca del tema, a fin de poder evaluarlo y compararlo con otros gobiernos estatales del país.

Palabras clave: Tecnologías de Información y Comunicación, Gobierno electrónico, Política informática, Gobierno del Estado, Gobierno municipal.

Cómo debe citarse este artículo:

Medrano, J., Espejel, A., Quiroz, J. (2022). Del telégrafo al gobierno electrónico. Historia de las tecnologías de la información y la comunicación en el estado de Aguascalientes. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (1), 39-58. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 17/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



Introducción

Ampliando la información sobre la evolución de la administración pública en el estado y municipio de Aguascalientes, el artículo analiza documentos públicos de los Archivos Histórico y Administrativo del Estado, normas oficiales, respuestas a solicitudes de acceso a la información y los pocos estudios previos encontrados, para describir las tecnologías y sus usos, las instituciones para su gestión, los procesos de planeación y decisión y las percepciones que sobre las tecnologías tuvieron los actores involucrados.

El proceso de investigación arrojó hallazgos sobre problemáticas en la gestión de los archivos gubernamentales y limitantes en la normatividad de transparencia y acceso a la información cuando se trata de búsquedas históricas. El abanico temporal va de finales del siglo XIX a principios del XXI.

Para el desarrollo de esta investigación se recopiló una serie de documentos históricos de la administración pública, solicitudes de información y transparencia realizadas a La Secretarías de Gobierno, Planeación, Finanzas, la Oficina del Gobernador y Administración, reseñas tecnológicas relacionadas a las TICs incorporadas en la administración pública del estado de Aguascalientes así como su clasificación y revisión de información documental que evidencie esta materia desde su primera aparición en el siglo XIX hasta la primera década del XXI. Todos estos registros fueron analizados a fin de cumplir los siguientes objetivos primarios:

- Rescatar información faltante acerca de las TICs del gobierno de Aguascalientes para comprender su incorporación u adopción a lo largo de la historia en la administración pública de este estado.
- Revisar que tan eficiente puede resultar la legislación en materia de transparencia y acceso a la información como medio para obtener datos relevantes concernientes a esta investigación.
- Establecer un antecedente para la segunda parte de la investigación concerniente al tema de gobierno electrónico.
- Presentar una cronología de TICs y Organizaciones encargadas de las TICs lo más completa posible.

Cronología de las TICs en el estado de Aguascalientes

1870 y 1920

- Se instalaron las primeras líneas telegráficas y telefónicas, las cuales tuvieron

que ser reconstruidas tras la Revolución.

- Se compraron las primeras máquinas de escribir para el Registro Civil en la capital. La escasez de presupuesto requirió que, en ocasiones, las autoridades ocuparan de la cooperación voluntaria de la ciudadanía con el préstamo de equipos (J. Vda. De Lomelí, 1923, p.1).

- En 1929 llegaron las primeras máquinas de escribir a los municipios del interior.

1940 y 50

- Se introdujeron las primeras sumadoras, calculadoras y máquinas de escribir eléctricas, para la Tesorería al interior de la Secretaría de Gobierno de Estado y posteriormente para los municipios. El antecedente de estas fue la máquina tabuladora 1890, invento del estadounidense Herman Hollerith para el censo de Estados Unidos que permitió reducir el trabajo de siete a dos años y medio.

- En 1924 se creó la International Bussiness Machines Corporation (IBM).

1957 y 1958

- Se adquirieron los primeros radioteléfonos para comunicación inalámbrica.

- La Ley de Comunicaciones Eléctricas y la de Vías Generales de Comunicación de 1940 regularon y exigieron un permiso de la federación. Ésta se encargó de la instalación de su infraestructura, su operación fue por el gobierno del estado y los municipios (Lara, 1964, p.1).

- Instalación e inicio de operaciones de la primera computadora, marca IBM, en la Tesorería. Inicialmente se usó para una sola aplicación: el cobro del impuesto predial.

- Una investigación anterior realizada por Morales (1993a, pp. 2-3) ubicaba la instalación de la máquina en 1959, pues solo se mencionó hasta ese año en el Informe de gobierno, pero en nuestra investigación se halló en el Archivo Histórico del Estado un oficio redactado por el representante de IBM de México en Aguascalientes de noviembre de 1957 y dirigido al gobernador en el que daba cuenta de que la instalación de la computadora ya había comenzado. Su operación inició el año siguiente (Martínez, 1958, p.1).

1970

- Se inició el uso de los primeros conmutadores telefónicos automáticos que sustituyeron a las operadoras y se volvió rutinaria la instalación de líneas telefónicas por Teléfonos de México, dejando de hacerlo la administración pública local.
- Instalación de una segunda computadora en la Tesorería que ya se programaba digitalmente. Su uso se amplió a funciones como nóminas, inventarios, padrones vehiculares y de electores, emisión de licencias de conducir, etc.

1980

- Se multiplicó la adquisición de computadoras, tanto en la Tesorería como en otras dependencias y organismos. Los nuevos equipos fueron las primeras computadoras multiusuarios con arquitectura ARCNET. Ésta fue una arquitectura de conexión con un servidor en la que a cada equipo se le daba un número de orden que distribuía las peticiones de procesamiento en forma circular dentro de una configuración de estrella. Se amplió su uso a otras funciones administrativas como la contabilidad gubernamental. Según Viay (2022, p.1), por escasez de presupuesto, para complementar la capacidad de cómputo, por un tiempo se adquirieron híbridos que combinaban máquinas de escribir eléctricas con unidades de procesamiento.
- Incorporación de equipos Digital Equipment Corp (DEC) modelo PDP, que se consideró en su época el más popular, por ser mucho más fácil de programar y que permitía que las bases de datos se incorporaran en el sistema operativo. Se usaron para la contabilidad gubernamental, el control presupuestal, inventarios, recaudación de otros impuestos, registro de vehículos, infracciones viales, el padrón electoral, fichas de delincuentes, entre otras (De Alba, 1985, pp. 1-2).
- Las tecnologías para esta época también ya reflejaba los vicios del sistema político-electoral: por ejemplo, se encontró evidencia de que, en 1985, la línea telefónica del PRI se cargaba al erario (Romo, 1985, p.1).
- La Tesorería y la Secretaría de Administración se mudaron de Palacio de Gobierno a otro edificio fuera del centro histórico, por lo que, en 1987, se inició la planeación de una red que conectara los equipos de ambas instalaciones (Morales, 1987a: 2), la cual se consolidaría hasta inicios de los 90. Sánchez (1998, p. 6) menciona que en 1988 inició operaciones la primera red de área local entre equipos independientes en el Departamento de Tránsito. Según Viay (2022, p. 1) también se establecieron las primeras conexiones con la Internet mediante módems domésticos de America On Line.

1991

- Se instalaron los primeros sistemas operativos Microsoft DOS y de ofimática en los equipos de la Secretaría de Administración para que fueran utilizados por todo el personal. Para el año siguiente se adquirieron las primeras computadoras personales, en casi todas las dependencias y entidades del gobierno estatal y algunos municipios tenían sus equipos y unidades de informática, pero las cifras sobre la cantidad total de ambos reportados por los documentos en los archivos del estado son contradictorias, con variaciones importantes de un año para otro. Hipotetizamos y, con documentos de años posteriores comprobamos, que la variación en los datos se debía a la preponderancia del ejecutivo estatal sobre el orden municipal y los otros dos poderes, ya que, en ocasiones, las estadísticas solo contaban a las pertenecientes a las dependencias y organismos del gobierno del estado, pero en otras, incluían a las de los municipios, el legislativo, el judicial estatales y hasta delegaciones federales, a todos los cuales el ejecutivo estatal les adquiría, instalaba y mantenía los equipos y hasta les capacitaba a su personal, como ejemplos están la delegación local de la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado (Comité de Informática, 1997a, p. 2).

1993

- Se ampliaron los usos de los equipos a todas las actividades, incluyendo gráficas especializadas para la imprenta oficial y el catastro.

1996

- La Secretaría de Finanzas (antes Tesorería) inició la transición de los sistemas de terminales tontas a cliente-servidor. En el primer tipo, el servidor es la unidad central de procesamiento de una minicomputadora que se encargaba de todas las tareas, sus usuarios operaban terminales tontas, es decir, solo dispositivos de entrada/salida que no tenían ninguna capacidad de procesamiento. En la arquitectura cliente/servidor, además del equipo que funcionara como servidor, con capacidad de procesamiento propio, los clientes son otras computadoras con procesador, lo que incrementa la capacidad (Unidad de informática, 1996, pp.1-2). Aunque Viay (2022, p. 1) menciona que hasta 2010 se logró en todos los sistemas el cambio, con la adquisición de una granja de servidores IBM, lo que refleja que el proyecto fue aplicado parcial y muy lentamente.

1997

- Los inventarios encontrados muestran que la mayoría de los equipos se encontraban fuera del sector central en el área de educación. Aun así, el sector central seguía siendo importante cualitativamente pues, en aquellos años, ya era el encargado legal de la gestión en la materia. También en este año es notable la presentación de las primeras funciones que ponen las TICs gubernamentales a disposición para la consulta de usuarios externos, aunque no necesariamente a la ciudadanía en general: una versión gráfica del padrón catastral para notarios públicos y autoridades municipales. Finalmente, llama la atención el diseño e implementación de una medida con la que el gobierno estatal le provee TICs y capacitación a los municipios: el Programa de Desarrollo Institucional Municipal.

1998 y 2001

- Las TICs se conectan con el exterior al ofrecer las primeras páginas web gubernamentales: un directorio de trámites estatales e información del Comité de Informática; se logró interconectar a todas las redes locales y equipos de las distintas dependencias y entidades en una red institucional integral.

- Por primera vez el gobierno del estado puso a disposición de la ciudadanía equipos para consulta de la información del Registro Público de la Propiedad y del Comercio (relación gobierno-ciudadano).

- El Museo Interactivo de Ciencia y Tecnología “Descubre” en una de sus salas ofrece a la ciudadanía formación en TICs y equipos para su uso.

- La Procuraduría General de Justicia se conecta con el orden federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; se impuso desde la federación el sistema electrónico de adquisiciones Compranet (Moreno, 2001, p. 2). Sugerimos que fue una imposición pues el gobierno del estado ya contaba con un sistema electrónico de contacto con sus proveedores, operado por la Secretaría de Administración, por lo que no es de suponerse que tuviera la necesidad de coordinarse en la materia con la federación.

- En 2001 comenzó la digitalización de documentos físicos para su consulta en la red interna, la instalación de fibra óptica y el uso de correo electrónico.

- Se encuentra la primera evidencia del uso oficial del concepto Gobierno electrónico: “uso de tecnologías de la información para mejorar el desempeño de sus funciones, así como a la prestación de servicios a través del uso de

INTERNET para lograr una mayor eficiencia en las relaciones Gobierno-Ciudadano.” (González, I., 2001, p.2), lo que llevó a la fusión de los ya varios sitios web del gobierno existentes en el momento en uno solo con más servicios e información: cultura, geografía, turismo, gobierno, economía, salud y educación del estado (González, I, 2001, p. 3).

Organizaciones encargadas de las TICs gubernamentales y su desarrollo estructural

1867

- Surge la norma orgánica más antigua encontrada para el gobierno del estado, el Reglamento Interior del Despacho, que institucionalizó a la Secretaría de Gobierno, única secretaría dentro de la cual se ubicaban todas las funciones del estado.

1921

- Se promulgó un nuevo Reglamento Interior para el Despacho que mantuvo a la de Gobierno como única Secretaría, pero en una burocracia más numerosa.

1946

- Se promulgó la primera Ley Orgánica estatal que ratificaba a la Secretaría General de Gobierno como la única. Los departamentos creados con la Ley de 1921 se separaron de la estructura de la de Gobierno, pero se estableció que la última fuera responsable de controlar y vigilar todas las oficinas del Poder Ejecutivo.

- Conforme se avanzó temporalmente y se notó el crecimiento y complejidad del gobierno, la investigación intentó rastrear a detalle la evolución de las estructuras que han administrado las TICs, pero, aunque se buscó información en los fondos documentales relacionados con la función de recursos humanos, se encontraron muy pocos organigramas y nóminas como para poder hacer un seguimiento exacto y constante de la organización y crecimiento del personal público. Al parecer, en el proceso de gestión de archivos no se consideró que las nóminas tuvieran interés histórico por lo suponemos que la mayoría se destruyeron.

1958

- A raíz de la instalación de la primera computadora, se creó la primera unidad administrativa especializada en TICs: el “Departamento de Máquinas de Contabilidad IBM” de la Tesorería.

- Los varios operadores se organizaban en equipos de trabajo según la aplicación para la que se usaba el equipo. Con esta información corregimos algunas investigaciones previas que ubicaban el inicio de las estructuras especializadas en TICs en fechas posteriores, como el de Morales hasta la década de 1970 (1993a, p. 2).

1968

- Se promulgó una nueva Ley Orgánica en la cual la Secretaría de Gobierno seguía siendo la única organización con nivel de secretaría, pero las demás organizaciones dejaron de depender de ella. (Art. 39, frs. I y IV, LOPEEA 1968, 3 de noviembre)

- No hay modificaciones estructurales sino hasta 1980 con una nueva Ley Orgánica que creó las primeras Secretarías distintas a la de Gobierno. De manera indirecta, se le encargó la función de TICs a la Secretaría de Planeación y Presupuesto con la responsabilidad de adecuar sistemas, métodos y procedimientos de trabajo.

- Esta Ley por primera vez mencionó expresamente el listado de direcciones generales de cada dependencia: a más de dos décadas de la introducción de las computadoras la función de TICs no alcanzaba este nivel jerárquico (Transitorio quinto, LOAPEA 1980, 2 de diciembre). Aclarando nuevamente que, al no encontrar los reglamentos internos, ni tener otro tipo de fuentes, se sabe que varias dependencias ya tenían departamentos de TICs, pero se desconoce a en qué direcciones generales se ubicaban y con qué orientación.

1982

- Otra Ley Orgánica hizo la primera mención expresa a la función de TICs en la Secretaría de Planeación y Desarrollo relacionada con el manejo de estadísticas. Tanto la SEPLADE como la Tesorería ya contaban con unidades de informática, pero ninguna de las dos alcanzaba el nivel jerárquico de dirección general.

1986

- La nueva Ley Orgánica confirmó la función de TICs en la SEPLADE.

1987

- La función de informática estaba distribuida en las Direcciones Generales de Recursos Humanos y de Patrimonio y Servicios Generales, las cuales estaban facultadas para el establecimiento de “sistemas integrales” y la de Organización y Métodos para proponer nuevos sistemas para la eficiencia, en las cuales se usaba su equipo (Arts. 9, fr. XIX, 10, fr I, 11, fr, 12, RISA 1987, 12 de julio).

- Entre 1987 y 1988 otras dependencias crearon sus unidades de informática concentrando sus funciones de TICs, ya que anteriormente estaban dispersas: Administración; Obras públicas y vivienda popular.

1989

- En la Tesorería, se identifica por primera vez una Dirección General de Informática (DGI), con los departamentos de: Coordinación de usuarios, de Desarrollo y soporte técnico y de Producción (DGRH, 1989, pp. 9-10).

Década de los 90

- En 1990 una reforma a la Ley Orgánica trasladó la función de informática de la SEPLADE a la Tesorería.

- En 1993 se creó el Comité de Informática del Estado con la intención de generar, por primera vez, una política y un plan informático de alcance estatal. Se publicó el Reglamento de Informática que establecía a la Unidad de Informática de la Secretaría de Finanzas como unidad rectora de la función para decidir en materia de: normas, adquisiciones especializadas, creación de unidades administrativas, capacitación, colaboración interinstitucional y modernización administrativa. Conforme al respectivo manual de organización esta Unidad de Informática ya estaba conformada por una Subdirección de Coordinación de Usuarios con los Departamentos de Análisis de Sistemas y de Normatividad, y la Subdirección de Servicios de Cómputo, a su vez con los departamentos de Proceso de Datos,

Desarrollo y Soporte Técnicos (Secretaría de Finanzas, 1993, pp. 52-54).

- En 1995, la Unidad de Informática de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado contaba con un director, un jefe de Departamento de Ingeniería de Software y Soporte Técnico, un encargado de capacitación en informática, tres líderes de proyecto-analistas, un promotor de capacitación en informática, 6 programadores y una secretaria. (Unidad de informática de la Secretaría de Administración, 1995, pp. 10-11).

- En 1999, el informe de la Dirección General de la Unidad de Informática de la Secretaría de Finanzas permitía ver que, además de la Subdirección de Coordinación de Usuarios y la Subdirección de Servicios de Cómputo, ya se contaba con un Departamento de Normatividad (Unidad de Informática de la Secretaría de Finanzas, 1999, p. 15).

- En 2001, una nueva Ley Orgánica creó a la Unidad de Modernización y Desarrollo Informático adscrita directamente a la Oficina del Gobernador con lo que se eliminó la rectoría de la Unidad de Informática de la Secretaría de Finanzas. Esta Ley también fusionó a las Secretarías de Finanzas y Administración (Arts. 22 y 29, LOAPEA 2001, 8 de noviembre).

- En 2005, una nueva Ley Orgánica fusionó a la Unidad de Modernización y Desarrollo Informático con la Subsecretaría de Administración, creando la Secretaría de Gestión e Innovación, a la cual le entregó la función TICs, con lo cual regresó al nivel secretarial, con la estructura y funciones que, en términos generales, se mantienen hasta la actualidad: la Coordinación General de Mejores Prácticas Gubernamentales se compondría por la Dirección General de Competitividad de Procesos, encargada de las funciones de mejora administrativa y las Direcciones Generales de Proyectos de Tecnologías de Información y de Soporte a las Tecnologías de Información, (Art. 47, fr. II. A, LOAPEA 2005, 21 de marzo), es decir, finalmente se institucionalizó la relación entre TICs y reforma administrativa.

Planeación, marco normativo y discurso público de las TICs

Durante poco más de un siglo, desde la publicación del Reglamento para el Despacho Interior de la Secretaría de Gobierno en el último tercio del siglo XIX hasta principios de la década de 1980, la normatividad y toma de decisiones propia de TICs en el Gobierno del Estado y, por extensión, a los municipios, tuvo las siguientes características:

- Adopción y desarrollo sin planeación entendida como anticipación. Fue

más de forma reactiva como herramientas para desahogar la carga de trabajo. En ocasiones fueron las empresas privadas que vendían los equipos, las que ofrecían “estudios” para identificar áreas de aprovechamiento. Se llegó a afirmar que la renta de la primera computadora en 1957 resolvía la reactividad, pues se dijo que se hicieron “estudios amplios sobre nuestras necesidades administrativas y capacidad económica y recurrimos a la experiencia de otras Entidades hermanas” (Ortega, 1957, p. 16). Pero la evidencia documental interna lo desmiente: siguieron siendo las empresas particulares las que ofrecían las capacitaciones (López, 1959, p. 1), o los estudios para adecuar y aprovechar mejor los equipos instalados a más actividades públicas (Bolio, 1963, pp.1-3):

- Procedimental, presupuestal y técnicamente los municipios, los poderes legislativo y judicial y hasta partidos políticos dependían del ejecutivo estatal para adquirir, mantener y actualizar TICs y para capacitar a su personal.

- La adquisición de equipos especializados se realizaba de la misma manera que cualquier otro insumo de la administración pública (en 1964 el gobernador ordenó que toda adquisición pasara a la Secretaría de Gobernación para su autorización, aunque la facultad conforme a la Ley Orgánica era de la Tesorería).

- Las funciones de TICs no se relacionaban con la modernización administrativa, ni la optimización. En 1977 se realizó la primera gran reforma administrativa y las TICs, según el informe del gobernador, eran una herramienta secundaria: al hacer la descripción de los elementos básicos de una reforma administrativa que busca dignificar la política, desconcentrar y descentralizar, perfeccionar procesos administrativos, reorganizar el aparato estatal (Esparza, 1977, p. 6), no hace ni una sola mención expresa a la introducción de TICs, sino más adelante, como pasos secundarios (Esparza, 1977, p. 10), lo que contrasta con los discursos que se verán al final de la época, que ponen a las TICs, como piedra angular de las reformas administrativas.

- Es en 1983 cuando se encontró la primera evidencia documental de una planeación previsor para las TICs en la Tesorería con el diseño de un sistema de optimización de la información para la recaudación.

- En 1988 se promulgó la primera ley estatal que regulaba las adquisiciones, pero sin distinguir a las TICs de otros insumos, como posteriormente se hará.

- En 1990 se institucionalizó la planeación en TICs cuando la Unidad de Informática de la Tesorería comenzó a elaborar inventarios especializados alternos a los de control patrimonial.

- En 1993 se publicó el Reglamento de Informática del Estado de Aguascalientes, primera normatividad en la materia con alcance estatal, pero

como se concentró principalmente en temas organizacionales de la función de TICs y no en “establecer las bases técnicas para la captación, tratamiento y uso de la información que se pretenda mejorar con métodos automatizados” (Art. 3, RIEA 1993, 19 de diciembre).

- En 1994 se publicarán las Normas y políticas en informática, las cuales establecían los requisitos mínimos para: -adquisición de hardware y software; -desarrollo de programas propios, los cuales debían basarse en sistemas abiertos, desconcentración del procesamiento, operación cliente-servidor, estandarización, intercomunicación entre equipos y trabajo conjunto interorganizacional (Art. 39, NPI 1994); -infraestructura de soporte; -inventarios; -protección de información; -planes de contingencia; y - responsabilidades administrativa.

- Entre 1996 y 1998, tres proyectos informáticos del Comité dan cuenta de que la visión de los especialistas de TICs no logra una respuesta en los tomadores de decisiones y el presupuesto, se concentra solamente en la simple sustitución de equipos obsoletos.

- En 2000 se crea el Plan Estratégico de Desarrollo Informático que buscaba una reingeniería de los procesos para apoyar la toma de decisiones y mejorar la cultura informática. Propusieron 4 programas: 1. Reingeniería y planeación de sistemas para mejorar la toma de decisiones, 2. Telecomunicaciones y redes para permitir el flujo de la información, 3. Cultura informática y formación de recursos humanos y 4. Mantenimiento, conservación e innovación tecnológica.

- La creación de la UMDI y la eliminación de la rectoría de la Unidad de Informática de la Secretaría de Finanzas pudo deberse a la siguiente afirmación encontrada en el Programa Institucional de Modernización y Desarrollo Informático del Poder Ejecutivo del Estado (PIMDI):

“Anteriormente, la actividad informática en el Gobierno del Estado era principalmente de tipo operativa y técnica, con una visión de corto plazo y enfocada al cumplimiento de objetivos particulares de las Dependencias y Organismos. A partir de ahora se define al desarrollo informático como un elemento de tipo estratégico de largo alcance para el cumplimiento de las diversas metas institucionales” (UMDI, 2002: 9). Esta estrategia tampoco duraría mucho: 3 años después, con el cambio de administración, la función de TICs, aunque manteniendo la idea de la centralización en la gestión, volvería a nivel de una unidad administrativa al interior de una dependencia.

Conclusiones y trabajo a futuro

Esta investigación documental con enfoque histórico, nos ha permitido comenzar a llenar un vacío de información sobre la administración pública y las TICs en Aguascalientes. Es un punto de partida que, en siguientes etapas de la investigación, nos permitirá hacer una comparativa entre capacidades técnicas de los equipos, análisis institucional de las organizaciones, de adecuación entre las normas y las mejores prácticas en cada momento, medir los impactos en el desempeño de la administración pública y la satisfacción de necesidades de la población. Además de fungir como un antecedente para comprender en qué estado se encuentra actualmente el gobierno electrónico de Aguascalientes y qué falta desarrollar para considerarlo a la vanguardia.

La investigación nos permitió observar que el gobierno del estado siguió, aunque no siempre a la par, los avances en las capacidades de la tecnología, de grandes equipos unifuncionales a más pequeños multifuncionales, distintos tipos de arquitectura de redes; de un enfoque reactivo a uno preventivo e, incluso, mezcló las TICs con la planeación general de la función pública; que comenzó con adquisiciones aisladas y terminó con la creación de unidades especializadas en el nivel secretarial, pasando por una concentración en el nivel del titular del ejecutivo.

Sin embargo, es importante mencionar que no fue sino hasta la última década registrada que se empezó concientizar referente a lo que implicaban las TIC y como utilizarlas para llevar a cabo una mejor interacción y aprovechamiento por parte del gobierno para conectar con la ciudadanía. De la década de los 90 y hacia atrás es evidente que no se dio un aprovechamiento de las TICs más allá de actualizar equipos, y conexiones. Realmente nunca se desarrolló una visión de hasta que tanto se podían aprovechar para mejorar la gestión de gobernación en función de atender de manera más óptima las necesidades de la población, ni siquiera a nivel administrativo.

Llama la atención que, para fines de gestión de archivos, al revisar la información documental nos dimos cuenta de que, entre más recientes eran las fechas, es decir, entre más documentación se generara y manejara por vías digitales, menos información encontrábamos en los archivos, los cuales, a pesar de que la normatividad también los responsabiliza de su conservación, solo se centran en la información impresa, por lo que no sabemos qué ha pasado con la información digital de las últimas décadas.

También consideramos oportuno mencionar que, llegamos a la conclusión de que la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, así como

la relativa a los archivos, resulta inmediateista y no es útil para hacer investigación histórica; una vez identificadas las dependencias encargadas de las funciones de TICs en el abanico temporal (Secretarías de Gobierno, Planeación, Finanzas, Oficina del Gobernador y Administración), les hicimos las respectivas solicitudes vía el portal, siendo todas contestadas negativamente, e incluso, obteniendo el mismo resultado con quejas ante el Instituto de Transparencia, por alguna o varias de las siguientes razones: a) aunque en otro momento de su historia una organización estuviera encargada de dicha función, al ya no corresponderle conforme a la Ley Orgánica actual, ya no es su obligación recuperarla; b) suponiendo que en la actualidad le correspondiera la función, como al caso de la Secretaría de Administración (SEGI entre 2001-05), al ser información que ya no se encuentra en sus archivos de trámite, es decir, a la mano, la información de los últimos siete años, tampoco se considera obligación recuperarla. Adicionalmente, las legislaciones de transparencia y de archivos, permiten que ciertos documentos se eliminen por carecer de interés, desde el punto de vista de las autoridades en la materia, pero, como se encontró con la dificultad para obtener evidencias que reflejaran las estructuras administrativas; lo que para la autoridad puede no ser de interés, para los académicos puede ser un indicador trascendente, de ahí que consideremos que sería deseable que, antes de la destrucción de información física, se resguarde una copia digital. Por vía de transparencia no obtuvimos ¡ni un solo documento! Afortunadamente, al presentarle el proyecto de investigación en un escrito de petición externo al sistema de transparencia y tras varias entrevistas al director general de Mejores Prácticas Gubernamentales y a la directora general Jurídica de la Secretaría de Administración, accedieron a proporcionarnos información.

Dado que es una investigación en curso, aún se encuentra en desarrollo la etapa que concierne a analizar de manera profunda la evolución del gobierno electrónico a nivel estatal y municipal. A su vez, es un tema complejo que requiere de un análisis exhaustivo y nuevas fuentes de información, además de un análisis técnico sobre el tipo de infraestructura y aplicaciones web y móviles desarrolladas hasta ahora por parte del gobierno estatal y municipal en función de las necesidades sociales y ambientales del estado, no se incluye en esta primera etapa de la investigación, pero si se está trabajando para una segunda etapa.

Referencias

- Aguascalientes. (1867). Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno. *El Republicano*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, II Época.
- Aguascalientes. (1946). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Periódico oficial. Tomo X, Núm. 10
- Aguascalientes. (1968). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial, suplemento al núm. 44.
- Aguascalientes. (1980). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. Periódico oficial, Tomo XLIII, alcance al núm. 48.
- Aguascalientes. (1982). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. Periódico oficial, Tomo XLV, núm. 5.
- Aguascalientes. (1986). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. Periódico oficial, suplemento al núm. 49.
- Aguascalientes. (1987). Reglamento Interior de la Secretaría de Administración. Periódico oficial, Tomo L, Suplemento al núm. 28.
- Aguascalientes. (1990). Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. Periódico oficial, Tomo LIII, núm. 4.
- Aguascalientes. (1993). Reglamento del Comité de Informática del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial, Tomo LVI, núm. 39.
- Aguascalientes. (1993). Reglamento de Informática del Estado de Aguascalientes. Periódico oficial, Tomo LVI, núm. 51.
- Aguascalientes. (2001). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. Periódico oficial, Tomo LXIV, núm. 48.
- Aguascalientes. (2002) Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración. Periódico Oficial, Tomo LXV, Núm. 40.
- Aguascalientes. (2005). Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. Periódico oficial, Tomo LXVIII, núm. 12.
- Aguascalientes. (2010). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. Periódico oficial, Tomo XI, núm. 7.
- Aguascalientes. (2017). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial, Tomo XVIII, núm. 16 extraordinario.

- Bolio, C. (1963). Oficio del Representante de ventas de IBM ofreciendo un estudio de aplicaciones y la venta de equipo. Fondo Secretaría General de Gobierno, Caja (33) 36, Exp. 330/XIV-G. Aguascalientes: Archivo Administrativo del Estado.
- Comité de Informática del Estado de Aguascalientes. (1997a). Inventario de Equipo de Cómputo de las Unidades Informáticas del Gobierno del Estado. Fondo Secretaría de Finanzas, Relación 26/99, Caja 3, Exp. 23.
- De Alba, A. (1985). Oficio del Tesorero General a la empresa Control Administrativo por Computadora la autorización para la instalación de equipo IBM. Fondo Relación 36/89, caja 7(11) exp. 41. Aguascalientes: Archivo Administrativo del Estado.
- Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Administración (1989). Plantilla de Tesorería. Fondo Secretaría de Administración, caja 4, exp. 9.1.
- Esparza, J. (1977). Tercer Informe de Gobierno. Periódico oficial, Tomo XL, Suplemento al núm. 48, 27 de noviembre de 1977. Aguascalientes: Gobierno del Estado.
- González, F. (2001) Tercer Informe de Gobierno. Aguascalientes: Gobierno del Estado de Aguascalientes.
- IBM. (2002). IBM. www.ibm.com/ 13-sep-2022.
- J. Viuda de Lomelí, A. (1923). Ciudadana solicita devolución de máquina de escribir. Fondo Secretaría General de Gobierno, Caja 150 Exp. 11, II-A/544. Aguascalientes: Archivo Histórico del Estado.
- Lara, E. (1964). El jefe de la Comisión de Telecomunicaciones Vecinales contesta de enterado al Gobernador la terminación de las instalaciones radiotelefónicas. Fondo Secretaría General de Gobierno, Caja 13 Exp. 67, VI-A. Aguascalientes: Archivo Administrativo del Estado.
- Morales, J. (1993a noviembre). La Informática en Aguascalientes. Antecedentes del Comité. *Modernización Informática*. (1), pp.
- Morales, J. (1993b). Tarjeta informativa del director general de la Unidad de Informática que acompaña a un memorándum y un boletín sobre el Comité de Informática. Fondo Secretaría de Finanzas, Relación 91/98, Caja 15, Exp. SN. Aguascalientes: Archivo Administrativo del Estado.
- Moreno, J. (2001). Acuerdo por el que se establece en el Estado de Aguascalientes el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales 'CompranetAgs.' Periódico oficial del Estado de Aguascalientes, Tomo LXIV, Núm. 39, septiembre.
- Oracle. (1990). "IBM" en www.Oracle.com/ infraestructura 15-Ago-2022.

Ortega, L. (1957). Informe. Periódico oficial, Tomo XXI, Suplemento al núm.38, 22 de septiembre de 1957. Aguascalientes: Gobierno del Estado.

Secretaría de Finanzas. (1993). Manual de Organización. Fondo Secretaría de Finanzas, Relación 50/98, Exp. S/N. Aguascalientes: Archivo Administrativo del Estado Tesorería General del Estado. (1959). Incidencias de personal [Expediente completo]. Fondo Secretaría General de Gobierno, Caja 720, Exp. 15, año 1959, II-E-59. Aguascalientes: Archivo Histórico del Estado.

Unidad de Informática de la Secretaría de Administración. (1995). Proyecto de Planeación Informática de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Aguascalientes. Fondo Secretaría de Finanzas, Relación 50/98, Caja 9, Exp. S/N.

Unidad de Informática de la Secretaría de Finanzas. (1999) Informe diciembre de 1999. [Documento no publicado] Aguascalientes: Secretaría de Finanzas.

Unidad de Modernización y Desarrollo Informático. (2002). Programa Institucional de Modernización y Desarrollo Informático del Poder Ejecutivo del Estado. Periódico oficial, Tomo LXV, Núm. 33, 19 de agosto.

Viay, A. (2022). Oficio del director general de Mejores Prácticas Gubernamentales a la directora general Jurídica sobre petición de transparencia relativa a la historia de las TICS en el estado. [Respuesta a solicitud de transparencia] PAI.0095.10050822000095/22.

Tabla 1

Cronología de principales sucesos por temas

	Tecnologías	Estructuras	Reglamentación y planeación
1867		Secretaría de Gobierno, con el Reglamento Interior del Despacho	
1870	Primera línea telegráfica		
1901	Primeras líneas telefónicas		
1912	Primeras máquinas de escribir estatales		
1920	Reinstalación de líneas telegráficas y telefónicas		
1921		Nuevo Reglamento Interior para el Despacho	
1929	Primeras máquinas de escribir a los municipios		-Adopción y desarrollo sin planeación
1941	Primeras calculadoras		-Municipios, los poderes legislativo y judicial y hasta partidos políticos dependen del ejecutivo estatal
1946		Primera Ley Orgánica	-La adquisición de equipos especializados se realiza de la misma manera que cualquier otro insumo
1949	Primeras sumadoras y calculadoras a los municipios		-No se relacionan con la modernización administrativa
1950 (década)	Primeras máquinas de escribir eléctricas		
1957- 1958	-Primeros radioteléfonos -Primera computadora IBM	Primera unidad administrativa especializada en TICs	
1968		Nueva Ley Orgánica	
1970	Primeros conmutadores telefónicos automáticos		
1976	Segunda computadora, pero se programa digitalmente		
1980	Computadoras en otras dependencias Híbridos que combina- ban máquinas de escribir con unidades de disco	Nueva Ley Orgánica con las prime- ras Secretarías distintas a las de gobierno Función de Tics indirecta a la SEPLAP	

1982		Nueva Ley Orgánica primera mención expresa a la función de TICS	
1983			Primera evidencia documental de una planeación de TICS
1985	Primeras computadoras multiusuarios con arquitectura de terminales tontas		
1986		Nueva Ley Orgánica confirma la función de TICS a la SEPLADE	
1987	Primer proyecto de red para conectar equipos en distintos edificios	Otras secretarías crean sus unidades de informática	
1988	Primera red de área local		
1989		Primera vez que una unidad de informática logra el nivel de Dirección General	
1990		Una reforma a la Ley Orgánica traslada la función de informática de la SEPLADE a la Tesorería.	Se institucionaliza la planeación en TICS
1991	-Primeros sistemas operativos MS-DOS y de ofimática -Primera conexión de red entre equipos de Secretarías diferentes y en ubicaciones distintas.		
1992	Primeras computadoras personales en funciones de servidor.		
1993	-Usos en todas las actividades	-Comité de Informática del Estado para generar una política y un plan informático de alcance estatal.	Reglamento de Informática del Estado de Aguascalientes

1994		Normas y políticas en informática
1996-1998	En la Secretaría de Finanzas inicia la transición de los sistemas de terminales tontas a cliente-servidor	
1998	Primeras páginas web:	
2000	-La Procuraduría General de Justicia se conecta con el orden federal -Por primera vez el gobierno del estado pone a disposición de usuarios externos	Plan Estratégico de Desarrollo Informático
2001	-Se logra interconectar a todas las redes locales y equipos en una red institucional integral. -El Museo "Descubre" ofrece a la ciudadanía formación en TICs y equipos para su uso - Com- pranet -Primer uso oficial del concepto "Gobierno electrónico"	Nueva Ley Orgánica que crea a la Unidad de Modernización y Desarrollo Informático adscrita directamente a la Oficina del Gobernador
2005		Nueva Ley Orgánica que elimina a la Unidad de Modernización y Desarrollo Informático y le entrega la función TICs a la SEGI (ahora SAE)

Diagnóstico de los Órganos Internos de Control en los municipios de la Península de Yucatán

OMAR VALENCIA DOMÍNGUEZ

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma

 orcid.org/0000-0002-1486-3662

ommmar@hotmail.com

MARÍA GABRIELA MARTÍNEZ TIBURCIO

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma

 orcid.org/0000-0002-3527-0700

g.martinez@correo.ler.uam.mx

Resumen

Las contralorías son un ente organizacional encargado de la fiscalización y control del patrimonio de la organización, pero en ciertos espacios gubernamentales su papel no es claro y pueden fungir como un órgano de control interno, como un ente fiscalizador, y hasta como espacio encargado del combate a la corrupción, o la combinación de todas.

En este sentido, se plantean las siguientes preguntas: ¿pueden las contralorías municipales cumplir con esas funciones y lograr resultados en cada una de ellas?, ¿cuentan las contralorías municipales con los elementos jurídicos-normativo y organizacionales para dar cumplimiento a las tres funciones antes mencionadas?, ¿o se enfocan en alguna función específica?

Dichas interrogantes, serán abordadas en la presente indagación, tomando como objeto de estudio: los gobiernos municipales de la península de Yucatán, que comprende los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, con una perspectiva comparada entre los tres estados. Para alcanzar dicho objetivo, este estudio se apoyará en la información proporcionada por el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, con la información vertida en la sección VI sobre control interno y anticorrupción.

Los datos serán trabajados por entidad federativa, mostrando las diferentes acciones que llevan a cabo, con la intención de conocer sus funciones normativas, características y elementos organizacionales, sus alcances y compararlas entre los municipios que se ubican en la península de Yucatán.

Palabras clave: órgano interno de control, anticorrupción, municipios, península, Yucatán.

Cómo debe citarse este artículo:

Valencia, O., Martínez, M. (2022). Diagnóstico de los Órganos Internos de Control en los municipios de la Península de Yucatán. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (1), 59- 85. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 16/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



Introducción

Los gobiernos municipales constituyen la primera instancia a la que recurren los ciudadanos para solicitar la atención de problemas públicos que impactan en su vida diaria, como son el servicio de agua potable, recolección de basura, drenaje, calles, alumbrado público, parques, panteones, etc. Para atender esos problemas públicos o proveer esos bienes públicos, las administraciones públicas municipales cuentan con recursos públicos provenientes de transferencias federales y estatales, así como los recaudados por ellos mismos.

Como los recursos que utilizan los gobiernos municipales son públicos, hay una responsabilidad pública de utilizarlos de manera correcta y eficiente, así como también deben rendir cuentas del uso que realizan de estos recursos. De esta manera, se establecen como parte de la estructura organizacional áreas o dependencias dirigidas a cuidar, controlar, vigilar, fiscalizar y evaluar el uso de los recursos públicos. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que los gobiernos municipales presentan rezagos en capacidades institucionales y de gestión (Arellano et. al., 2011; Díaz, 2015) probablemente esa misma situación presentan los órganos internos de control (OIC), lo que afectan en el desempeño de sus funciones y en el logro de sus objetivos. Por esta razón, es relevante estudiar el área responsable de llevar las funciones de control, vigilancia y evaluación.

Cabe señalar que se han encontrado muy pocos estudios realizados sobre los órganos internos de control en gobiernos municipales de la península de Yucatán; por otro lado, en los últimos siete años se han creado nuevos municipios en Quintana Roo y en Campeche; por lo que se observa una necesidad y relevancia, conocer con mayor detalle sobre los órganos internos de control en los gobiernos municipales debido a la importancia que tienen sus funciones, así como a la carencia de estudios en esa temática, y ante la presencia de nuevos gobiernos municipales.

Este estudio, es de carácter exploratorio y descriptivo, elabora un diagnóstico general sobre los órganos internos de control, en los gobiernos municipales de los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Tiene el objetivo de exponer las características que presentan los órganos internos de control (OIC) de los gobiernos municipales, como son: los elementos jurídicos-normativos y sus elementos organizacionales, para dar cumplimiento a las funciones sobre vigilancia, control del patrimonio, fiscalización y combate a la corrupción.

Para tal efecto, el estudio estará organizado de la siguiente manera: primero, una parte contextual de la relevancia de esta temática en el estudio de los gobiernos municipales en la región de la península de Yucatán, expuesta en la

presente introducción; posteriormente se proporcionará un marco teórico-conceptual sobre control interno y contraloría municipal; en una tercera parte se realiza la descripción de los órganos internos de control en los municipios de la península de Yucatán y finalmente se expondrán algunas reflexiones finales.

Funciones y características de los Órganos de Control Interno en los municipios

En este apartado se presenta en un primer momento algunos conceptos sobre el control interno, así como lo referente a los tipos de funciones que asumen los órganos de control interno dentro del contexto de la rendición de cuentas¹ y, por último, la vinculación de los órganos internos de control respecto al combate a la corrupción²

Conceptos y tipos de funciones del Órgano de Control Interno

Como se mencionó en párrafos previos, en el ámbito gubernamental es fundamental llevar un control interno de los recursos públicos y rendir cuentas. Pero ¿qué es el control interno? Al respecto Arellano y Hernández (2016, p. 151) señalan que en México hay una confusión entre lo que los autores llaman la función principal del control interno: esto es el proceso orientado a generar mejoras en la gestión de una organización, con la función secundaria que consiste en la capacidad de detectar y emprender acciones para luchar contra la corrupción; dos funciones que están política y administrativamente relacionadas pero que son distintas. Para clarificar estos dos tipos de funciones que mencionan Arellano y Hernández (2016) se recuperan algunos conceptos del control interno.

El control interno puede ser definido como: “el plan de organización y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución” (Czubarski, 2020, p. 11), dirigidas a lograr el cumplimiento de sus objetivos.

1 Considerando que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: por una parte, se refiere a la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; y, por otra parte, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (Schedler, 2004)

2 De acuerdo con Garzón (2003, p. 26) y Del Castillo (2003, p. 17) la corrupción se entiende como la violación de una obligación por parte de un funcionario público o de un político (decisor), con el objeto de obtener un beneficio personal de la persona a la que extorsiona o la que lo soborna

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación dentro del Marco Integrado de Control Interno (2014, p. 8), entiende al control interno como un proceso efectuado por el órgano de gobierno, el titular, la administración y el resto de los servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales, salvaguardar los recursos públicos, y prevenir la corrupción.

Con base en los conceptos antes mencionados, se recupera la siguiente definición: el **control interno** es “una actividad organizacional que busca encontrar los riesgos y las desviaciones (de todo tipo, no sólo las derivadas de la deshonestidad) con un sentido primordial: el alcance efectivo de los objetivos de la organización” (Arellano y Hernández, 2016, p. 151); y al ser organizacional, no se realiza sólo por el área de control interno o de auditoría.

En ese sentido, Arellano y Hernández (2016, p. 154) proporcionan una definición más completa y clara de lo que es el control interno: es el conjunto de políticas, métodos, medidas y procedimientos establecidos con el objetivo de garantizar un grado de seguridad razonable para lograr una serie de objetivos específicos predeterminados por la organización o dependencia dentro de tres categorías:

- 1) eficiencia y eficacia en las operaciones de la organización;
- 2) confiabilidad en la información financiera y de activos generada;
- 3) cumplimentación de las leyes y normatividades aplicables en cuanto al marco jurisdiccional competente.

Sin embargo, como se mencionó previamente, las contralorías municipales, también dentro de sus funciones se encuentran aquellas orientadas a la fiscalización y al combate a la corrupción. Y en ese sentido, es que se realiza una diferenciación entre control interno y contraloría, a partir del aporte de cada función; como ya se mencionó, el **control interno** es un proceso administrativo que tiene como objetivo asegurar la probabilidad de éxito en el logro de objetivos de una organización; mientras que la **contraloría** tiene como tarea principal: vigilar y controlar el ejercicio del gasto de la organización en concordancia con los presupuestos asignados, todo ello sujeto al cumplimiento de las normas y disposiciones técnicas establecidas (Arellano y Hernández, 2016, p. 160); esta segunda parte puede considerarse que se refiere a la funciones de **fiscalización**³.

³ La fiscalización “es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley” (Manjarrez, 2003, p. 65).

Adicionalmente, se ha establecido con mayor claridad la participación de los órganos internos de control dentro de las acciones más específicas orientadas a **combatir la corrupción**, identificándose otro tipo de función en las que se encuentran los planes o los programas anticorrupción. En consecuencia, los órganos internos de control de las administraciones públicas municipales realizan funciones que se pueden agrupar en: Control Interno (CI), Contraloría Municipal (CM o Fiscalización) y Combate a la Corrupción (CC).

De esta manera, los órganos internos de control en los municipios pueden considerarse como un mecanismo de rendición de cuentas horizontal, es decir, los OIC constituyen una agencia estatal que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde un control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias que pueden ser calificados como ilícitos (O'Donnell, 1998), lo que Cejudo y Ríos (2009) denominan la dimensión interna de la rendición de cuentas.

Al respecto Cejudo y Ríos (2009) indican que, dentro de las funciones prioritarias en las contralorías municipales, se encuentran: la definición de estrategias de supervisión y control gubernamental, recibir quejas ciudadanas, vigilar el ejercicio del gasto, dictaminar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncia ante las autoridades competentes. A pesar de que el mandato es amplio, las contralorías tienden a concentrar sus actividades en labores de auditoría. Sin embargo, la magnitud de la tarea de las contralorías municipales parece no coincidir con su capacidad técnica, la mayoría de las contralorías internas cuentan con una reducida estructura administrativa, como lo exponen Cejudo y Ríos (2009, p. 6-7). Los hallazgos de Cejudo y Ríos (2009) se corroboran o refutan con el presente estudio.

Control interno y su relación con el combate a la corrupción

Siguiendo el argumento, las contralorías municipales cuentan con por lo menos tres tipos de funciones, que corresponden a: control Interno, fiscalización y combate a la corrupción. En el apartado anterior, se describe de manera general los aspectos básicos conceptuales del control interno y su ubicación dentro de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal. No obstante, falta señalar más explícitamente la relación que tiene la contraloría interna con respecto al combate a la corrupción.

Manjarrez (2003, p. 66) menciona que la intervención de los OIC oportuna y efectiva puede reducir sustancialmente las irregularidades y vicios de los actos de

los funcionarios públicos; en caso de que los órganos de control interno no realicen de manera correcta y efectiva se pueden presentar actos de corrupción. Al respecto, Álvarez (2015, p. 90) señala que “un programa anticorrupción parte de la premisa que muy probablemente los controles internos ordinarios serán vulnerados por lo que se debe contemplar un conjunto de medidas proactivas tendientes a mitigar riesgos trascendentes de corrupción”.

En ese sentido, se hace alusión a la problemática que representa la corrupción en la vida cotidiana de los mexicanos, sus instituciones y organizaciones. Los niveles de desconfianza en instituciones gubernamentales son altos, aproximadamente el 60% de los mexicanos han escuchado sobre corrupción en trámites gubernamentales, y poco más del 15% refiere haber padecido algún proceso de corrupción al realizar algún trámite gubernamental⁴.

Este problema no es reciente y por el contrario, se percibe como un problema sistémico⁵ propio de la administración pública mexicana (Arellano, 2018, p. 13). La respuesta por parte de los gobiernos mexicanos ha sido implementar y desarrollar políticas y programas para el control y manejo presupuestal, contable, administrativo y de gestión, con el fin de generar aparatos estatales capaces tanto técnica como políticamente. Por lo que se avanzó en las reformas dirigidas a la transparencia y a la rendición de cuentas, como lo constituye el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), con políticas y programas que no han logrado consolidarse del todo pero que busca generar espacios de control y rendición de cuentas (Arellano, 2016; Valencia, 2022).

Las reformas efectuadas en 2015 y 2018 en transparencia y Sistema Anticorrupción, tratan de atender lo que Merino (2018) ha denominado como captura del estado, aportando contrapesos a la actividad gubernamental, abriendo espacios de participación ciudadana, y tratando de implementar nuevas formas de gobernanza, sobre todo en las políticas de control gubernamental.

Al respecto Arellano y Hernández (2016), mencionan que además de las reformas antes referidas, se han generado modificaciones a los sistemas de control interno, todos estos con resultados poco halagadores, esto derivado de la confusión en el diseño organizacional de los órganos de control interno en México, ya que tendría que ser observado como un proceso para el desarrollo del control interno de la organización, de la mejora organizacional, pero, que ahora se le suma la función derivada de lo antes mencionado, esto es: el control y el combate a la corrupción; dichas funciones tienen implicaciones y consecuencias tanto en lo político como en

4 Ver Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG). Generada por el INEGI.

5 Arellano (2018, p.13) señala que la corrupción es sistémica porque resulta omnipresente, es decir, existe en casi todas partes, en todas las unidades políticas y en los distintos niveles de gobierno, en las empresas e incluso en las organizaciones de la sociedad civil.

lo administrativo y, como consecuencia, se requieren mejoras en las capacidades de eficiencia y eficacia de los órganos de control, sobre todo en el ámbito municipal.

Es importante hacer énfasis que dichas funciones no son sinónimas, el control interno espera crear eficiencia en los procesos internos de la organización; por el contrario, el control y combate a la corrupción, requiere si, por una parte, el funcionamiento eficiente y la mejora organizacional, pero también el control de los efectos de las acciones de la organización fuera de ella, es decir, un control intraorganizacional, interorganizacional y exaorganizacional.

No perdamos de vista las exigencias a los órganos de control interno como es el caso de los gobiernos municipales, pues al revisar la normatividad sobre el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en ésta no establece como obligatorio ni de manera específica la participación de los gobiernos municipales en dicho sistema. Aunque, en la parte de fiscalización en el artículo 37 de dicho SNA si menciona que los órganos de control interno o similares deben participar de forma activa y permanente en el control fiscal de los recursos federales y locales.

Esto abona a la confusión a la que hacen mención Arellano y Hernández (2016), en la que afirman que además de la función específica de control interno, se les exige a los órganos de control interno: la fiscalización y la de combate a la corrupción, pero sin establecer de manera clara y precisa cómo debe participar dicho ámbito gubernamental (los gobiernos municipales) dentro del SNA, dando por cierto estos tres ámbitos de competencia.

Sin embargo, faltaría hacer un ejercicio profundo, primero en las capacidades institucionales de los gobiernos municipales; segundo, sobre la normatividad que regula esos órganos de control interno, en caso de contar con ellos, porque, existen marcos normativos como el de Yucatán, que no obligan a los gobiernos municipales a contar con estos espacios organizacionales. Dicho lo anterior, ahora es el turno de observar a los órganos de control interno en los municipios de los estados de la península de Yucatán.

Los órganos internos de control en los municipios de la Península de Yucatán

En esta sección se presentará un diagnóstico muy general sobre los órganos internos de control de los gobiernos municipales de los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Para fines de esta investigación y retomando algunos elementos teóricos de este apartado, se retoman algunos aspectos normativos establecidos en las Leyes orgánicas de los gobiernos municipales de cada estado,

las leyes de responsabilidades administrativas también de cada entidad federativa.

Cabe mencionar que se utiliza información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México⁶ 2021 del INEGI, Módulo 2, Administración pública municipal, Sección 7 Control Interno y Corrupción. Los datos son analizados por municipio, pero se presentan de manera conjunta por entidad federativa. Este diagnóstico presenta las diferentes funciones normativas, características y elementos organizacionales, sus alcances, y se realiza una comparación muy general entre los municipios de las tres entidades federativas.

La Península de Yucatán se encuentra integrada principalmente por el territorio de tres entidades federativas: Campeche, Yucatán y Quintana Roo. El estado de Campeche cuenta con 13 municipios, pero es a partir de enero de 2021 que tuvieron vida jurídica dos municipios que fueron creados en 2019: Seybaplaya⁷ y Dzultbaché⁸, por lo que para fines de este estudio no se tomaron en consideración, pues no había información sobre ellos en el Censo de Gobiernos Municipales 2021, es decir se quedan 11 municipios. En el caso del estado de Yucatán cuenta con 106 municipios y Quintana Roo con 11.

Marco Jurídico Órganos Internos de Control en los municipios

El fundamento jurídico de la existencia de Órganos Internos de Control (OIC) en el ámbito municipal se encuentra en la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con la finalidad de prevenir, corregir e investigar actos que pudieran derivar en responsabilidades administrativas, así como dar seguimiento al ingreso, egreso, manejo y aplicación de los recursos públicos.

Por otra parte, otra ley que se consultó fue la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), cuyo objeto es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran, así como las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, y a los procedimientos para su aplicación (Artículo 1). En esta Ley, el artículo 8 establece que las autoridades de la federación y las entidades federativas concurren en el cumplimiento del objeto y objetivos de dicha ley; también, señala que el Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades

⁶ En adelante se le llamará solo Censo de Gobiernos Municipales

⁷ Se aprobó su creación el 28 de febrero de 2019

⁸ Su creación fue propuesta por el Congreso del Estado el 31 de marzo de 2019

competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En el artículo 10 de LGRA, menciona que las Secretarías, órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas, tendrán a su cargo en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de falta administrativas; e iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa; y en su caso elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la Autoridad Substanciadora.

Además, los órganos internos de control, según ese artículo 10 (LGRA), tienen la atribución de: 1) implementar mecanismos internos que prevengan actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; 2) revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales; 3) presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

Marco jurídico Campeche

Adicionalmente, se consultó el marco jurídico que establece las funciones que les corresponde a los OIC en cada entidad federativa. Para los municipios de Campeche se consultó la Ley Orgánica de los Municipios de dicha entidad federativa, y el artículo 122 establece: para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal existirá una Secretaría del Ayuntamiento, una Tesorería Municipal, así como un Órgano Interno de Control.

El artículo 128 estipula las funciones (31) que le corresponden al Órgano Interno de Control entre las que se pueden mencionar las siguientes, solo a manera de ejemplo:

I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;

II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal;

V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;

XV. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;

XVII. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;

XVIII. Corregir, investigar y substanciar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;

XX. Presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delitos cometidos por servidores públicos del Municipio ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;

XXI. Incorporar disposiciones técnicas y código de ética, conforme a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;

XXVII. Establecer los mecanismos de orientación y cursos de capacitación para los servidores públicos del Municipio cumplan con sus responsabilidades administrativas.

Cabe mencionar que en esta entidad federativa no se encontró una Ley de Responsabilidades administrativas vigente, aunque si tiene una Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche (LSAEC), que tiene por objeto: establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción del Estado y sus municipios, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, conforme a las bases para el funcionamiento del Sistema Anticorrupción de esta entidad federativa, previsto en el artículo 101 quáter de la Constitución Política del Estado de Campeche.

Asimismo, en el artículo 6 de la LSAEC estipula que las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del sistema anticorrupción deberán ser implementadas por todos los entes públicos, y en su artículo 53 se establece que los Municipios concurrirán al Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche a través de sus órganos internos de control, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley. No obstante, no se identificó alguna sanción para quienes no participen o no se coordinen con dicho sistema anticorrupción.

Marco jurídico Quintana Roo

Para las administraciones públicas municipales de Quintana Roo, se consultó su constitución política, en su artículo 133 menciona que el Ayuntamiento procederá en sesión ordinaria a nombrar por mayoría de votos de sus integrantes a quienes ejerzan la titularidad de las distintas áreas administrativas, entre las que se menciona el OIC. Por otra parte, en el artículo 160 se establece que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán sancionados, según lo establecido en ese artículo.

Además, en el artículo 161, se establecen las bases mínimas para el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, instancia de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos en apego a las bases, mecanismos y políticas del Sistema Nacional Anticorrupción.

También se revisó la Ley de los Municipios de ese estado, y en el artículo 116, se menciona: para el despacho de los diversos ramos de la Administración Pública Municipal, el Ayuntamiento tendrá las siguientes dependencias: Secretaría General del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Contraloría Municipal, Seguridad Pública y Tránsito, y las demás que requiera.

Por otra parte, en el artículo 129 establece las funciones (19) de la Contraloría Municipal, entre las que se mencionan algunas:

I.- Establecer y operar un sistema de control y evaluación del gasto público en relación con el presupuesto de egresos, las políticas y los programas municipales.

II.- Vigilar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el Presupuesto de Egresos, así como el correcto uso del patrimonio municipal.

V.- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones que en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y valores tenga el Ayuntamiento.

VIII.- Atender las quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía, relativas al ámbito de su competencia.

XI.- Vigilar el registro e inventario de los bienes muebles e inmuebles del Municipio.

XIV.- Verificar los estados financieros de la Tesorería Municipal, así como la remisión de la cuenta pública municipal al Órgano Superior de Fiscalización del Estado.

XVII.- Fincar responsabilidades e imponer sanciones a aquellos funcionarios que incumplan con las disposiciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LRSP) del Estado de Quintana Roo.

XVIII.- Imponer sanciones a los servidores públicos que incumplan las instrucciones, requerimientos y resoluciones que determine la Contraloría Municipal.

Por su parte, la LRSP del Estado de Quintana Roo, establece en el artículo 8, que serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley, los OIC, entre otros. Por otra parte, en el artículo 9, menciona que los OIC, tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las

faltas administrativas. De igual manera, ese artículo señala que los OIC serán competentes para: A) implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Estatal Anticorrupción; B) revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, según corresponda en el ámbito de su competencia; y C) presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Marco jurídico Yucatán

En Yucatán se encontró que el artículo 77 de la Constitución Política de esa entidad federativa, indica que los municipios se organizarán administrativa y políticamente, contando con órganos de control interno. En la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en el artículo 210 señala que el ayuntamiento podrá constituir el órgano de control interno para la supervisión, evaluación y control de la gestión y manejo de los recursos públicos; así como la recepción y resolución de quejas y denuncias en relación con el desempeño de los funcionarios públicos; pero cuando no exista esta área, las quejas y denuncias las recibirá y resolverá el Síndico.

El artículo 211 enumera las funciones que le compete al OIC:

I.- Vigilar, evaluar e inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos;

II.- Realizar auditorías a las oficinas, dependencias y entidades de la Administración Pública;

III.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las oficinas, dependencias y entidades de la Administración Pública, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingreso, contabilidad, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

IV.- Supervisar que los recursos materiales, sean aprovechados con criterios de eficiencia y racionalidad;

VI.- Atender las quejas e inconformidades que se presenten con motivo del servicio que prestan las oficinas, dependencias y entidades de la Administración Pública;

VII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades, y aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y de resultar procedente, presentar las denuncias correspondientes;

VIII.- Ejecutar las políticas públicas de prevención y combate a la corrupción y

su difusión al interior del Ayuntamiento como a la población en general.

En el artículo 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán establece que para aplicar dicha ley, las autoridades competentes incluyendo a los ayuntamientos, deberán considerar en sus reglamentos y demás disposiciones que regulan su estructura y competencia, las áreas que fungirán como autoridades investigadoras que tendrán atribuciones para investigar y calificar las faltas administrativas, y las que fungirán como autoridades substanciadoras, así como las autoridades resolutoras que contarán con competencia para resolver procedimientos disciplinarios por faltas no graves.

Asimismo, señala que los Ayuntamientos deberán prever dentro de la estructura de sus órganos de control, áreas con competencia de autoridades investigadoras independientes de las áreas con competencia de autoridades substanciadoras y resolutoras. Sin embargo, su ley orgánica municipal no establece como obligatoria la existencia de OIC, reconociendo que esas funciones las puede realizar el síndico municipal.

En general, se puede establecer que se identifican en los OIC de los municipios de los tres estados que presentan funciones que se identifican con el control interno, esto es con procesos administrativos orientados a tratar de asegurar el logro de los objetivos, pero también hay funciones de contraloría vinculados con la fiscalización y con el combate a la corrupción. Aunque en el caso de Quintana Roo, no se encuentra explícito dentro de sus funciones la vinculación con el Sistema Estatal Anticorrupción, situación que si lo hace la Ley de Orgánica de Campeche y la ley de Municipios de Yucatán.

En el caso de las funciones de los OIC municipal en Campeche se identifica una mayor especificidad de las funciones, buscando ser lo más exhaustivo posible y en dejar claro dichas funciones. Por el contrario, Quintana Roo, sin tener un listado tan amplio en su redacción de funciones, logra concretar los elementos mínimos de las funciones, donde, al igual que Campeche, lo exhaustivo de los contenidos puede ser discutido. Cabe mencionar que ninguna de las leyes del sistema estatal anticorrupción de los tres estados, establece una sanción a quién no acepte las recomendaciones realizadas por parte del comité coordinador, excepto el caso de Yucatán que establece exhortos públicos.

Finalmente, el caso de Yucatán es el más particular de todos, ya que su redacción es muy general y poco exhaustivo, la obligatoriedad de la existencia del OIC es discrecional y, en ausencia de esta, es la sindicatura la que tendrá que cubrir dichas funciones y obligaciones sin que dentro de sus obligaciones se enumeren facultades extraordinarias o específicas en lo referente a las funciones de contraloría

municipal, control interno o control anticorrupción. En este caso en específico, entonces se puede entender a la sindicatura como un órgano homólogo del OIC (ver tabla 1).

Tabla 1 Normatividad de las facultades de la Contraloría Municipal en las entidades federativas de Yucatán, Campeche y Quintana Roo

ESTADO	YUCATÁN	CAMPECHE	QUINTANA ROO
FUENTE JURÍDICA	LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN	LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE	LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
FUNDAMENTO DE LA CONTRALORÍA	ARTÍCULO 77	ARTÍCULO 122	ARTÍCULO 116
ÓRGANO OBLIGATORIO	NO	SÍ	SÍ
FUNDAMENTO OBLIGACIONES	ARTÍCULO 211	ARTÍCULO 128	ARTÍCULO 129
TIPO DE FACULTADES	FACULTADES Y ACCIONES DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL (FRACCIONES DEL ARTÍCULO FUNDAMENTO DE OBLIGACIONES)		
CONTROL INTERNO	I,III,IV,V,VII	I,II,III,VII,VIII,XV,XXI,XXV XXVI, XXVIII,XXIX,XXX	I, III,IV,VI,XII,XIII
CONTROL MUNICIPAL	I,II,III,IV,V,VI,VII,VIII	I, III,IV, V, VII, VIII,IX,X,XI,XII,XIII,XIV, XVII,XVIII,XIX,XX,XXVI	I, III,IV, V, VII, VIII,IX,X,XI,XII,XIII,XIV, XVII,XVIII
ANTICORRUPCIÓN	I,IV,V,VI,VI,VII	V, VII,IX,X,XI,XVII,XVIII,XVIII, XIX,XX,XXI,XXVI,XVIII,XXXI	III,VII, VIII,IX,XII,XIII,XIV, XV, XVI,XVII,XVIII

Fuente: elaboración propia, con datos de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. Nota: Para acceder a la obligación específica es necesario remontarse al artículo que se señala y al numeral que se enlista, según la función y el marco normativo local.

Descripción y análisis de los OIC en los municipios de Campeche, Quintana Roo y Yucatán

A) OIC en los municipios de Campeche, Quintana Roo y Yucatán

En un primer momento, se señala el número de municipios que presentan órganos internos de control o homólogo, destacando que un número amplio (83) de gobiernos locales de Yucatán mencionaron no tenerlo, éstos representan un poco más de las 3/4 partes del total de los municipios; un municipio yucateco (Espita) indicó tener 3 órganos, y el municipio de Valladolid mencionó contar con 21 órganos de esta naturaleza, sin embargo mencionan que solo tienen un total de 3 personas, por lo que es probable que se refieran a contralorías integradas por ciudadanos, pero no se tiene mayor información al respecto.

En lo que corresponde a los once municipios de Campeche, que presentaron información en el Censo, y los once del Estado de Quintana Roo, si mencionaron tener un órgano de control, aunque solo en un gobierno municipal en cada uno de estos estados mencionaron contar con 2 órganos internos de control (ver tabla 2).

Tabla 2 Número de OIC en los municipios

ENTIDAD FEDERATIVA	Número de Órganos internos de control u homólogos	Número de municipios	Porcentaje de Municipios
Campeche	1	10	90.9%
	2	1	9.1%
Quintana Roo	1	10	90.9%
	2	1	9.1%
Yucatán	No tienen	83	78.3%
	1	21	19.8%
	2	0	0.0%
	3	1	0.9%
	21	1	0.9%

Fuente: elaboración propia con base en información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI; 2022).

Con base en lo anterior se puede señalar que en los municipios de Yucatán se identifica una limitada presencia de órganos internos de control, lo que podría dar pauta a plantear tres posibles hipótesis: la primera, que la ausencia de este tipo

de órganos podrían ocasionar una mala gestión pública municipal o problemas de corrupción; o que no hay necesidad de este órgano porque el funcionamiento de la administración pública se considera efectiva; o la ausencia de éstos se debe a que otra institución o área efectúa este tipo de funciones.

Considerando las primeras dos hipótesis, se recupera información presentada por el INEGI (2020, p. 41), sobre los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. En este sentido, en Yucatán la población de 18 años y más indicaron que la corrupción ocupa el cuarto lugar (36.6%), y solo el 15.8% de los encuestados señalaron que un problema es el mal desempeño del gobierno ubicándose en el noveno lugar.

No obstante, destaca que el 57.7% de la población encuestada percibe que la corrupción es una práctica muy frecuente en los gobiernos municipales, ubicándose como un problema superior a la corrupción que perciben del gobierno federal (55%) y del gobierno estatal (51.6%)⁹. Pero es un porcentaje menor al que percibe la población a nivel nacional sobre la corrupción en los gobiernos municipales que presenta 72.3%. Por lo tanto, la corrupción en los gobiernos municipales en el estado de Yucatán no es considerada el problema más importante o prioritario.

Por otra parte, sobre la última hipótesis, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán en el artículo 210, reconoce la posibilidad de que no exista un órgano de control interno de la gestión, estableciendo que, si no hay este tipo de órgano, será el Síndico quien reciba y resuelva las quejas y denuncias.

B) Número de personas que laboran en los OIC de los municipios de Campeche, Quintana Roo y Yucatán

Respecto al personal que se encuentra adscrito a los órganos internos de control, los municipios de Yucatán presentan menos personal, pues en promedio cuatro personas se encuentran en los órganos internos de control de los gobiernos municipales yucatecos, destacando el municipio de Mérida (capital del estado) que cuenta con 40 personas en su órgano de control. Por su parte, Campeche tiene en promedio 12 personas, aunque cabe mencionar que la capital del estado (Campeche, 38) y Ciudad del Carmen (25) tienen más personal que el resto de los municipios.

⁹ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/31_yucatan.pdf pag.41

Los municipios de Quintana Roo presentan un promedio de 22 personas en las contralorías internas, destacan el caso del municipio de Benito Juárez que tiene un total de 105 personas en su OIC, y los municipios de Lázaro Cárdenas y Bacalar, cuyas contralorías internas tienen un total de 3 y 4 personas, respectivamente. Demostrando la amplia heterogeneidad y diversidad del número de personas que integran los órganos de control interno en los municipios de las tres entidades federativas (ver tabla 3).

Tabla 3 Número de personal adscrito a los OIC

Entidad Federativa	No. Municipios	Personal Adscrito a los órganos internos de control u homólogos			
		Total	Investigación	Substanciación	Resolución o Sanción
Campeche	11	129	25	31	8
Promedio		12	2	3	1
Quintana Roo	11	244	35	26	15
Promedio		22	3	2	1
Yucatán	106	90	30	17	14
Promedio (23 municipios tienen Órgano Control Interno)		4	1	1	1

Fuente: elaboración propia con base en información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI; 2022).

Nota: El total no corresponde con la suma de las columnas subsecuentes, toda vez que no todo el personal realiza funciones de investigación, substanciación o resolución. O puede ser que el personal pudo realizar más de un tipo de función; o bien, no se contaba con personal contratado para esas funciones al cierre del año 2020 (INEGI, 2022).

Por otra parte, se encontró que el promedio del personal que se dedica a la función de investigar las faltas administrativas en los órganos de control interno, son dos en el caso de los municipios de Campeche, tres en los de Quintana Roo y uno en los de Yucatán. Mientras que el personal que dirige y conduce el procedimiento de responsabilidad administrativa desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial, en promedio son tres para las contralorías internas municipales de Campeche, dos en las de Quintana Roo y uno en las de Yucatán. Y, por último, para la función de resolución y sanción, el promedio del personal de los municipios en las tres entidades federativas es uno. Lo que indica que las dos primeras funciones (investigación y

substanciación) tienen en promedio más personal para efectuarlas, aunque es muy bajo el número de personas para llevar a cabo cada función.

C) Capacitación al personal en materia de anticorrupción en los municipios de Campeche, Quintana Roo y Yucatán

De acuerdo con la información proporcionada en el Censo de gobiernos municipales 2021, solo el 9% de los municipios del estado de Campeche indicaron haber efectuado acciones formativas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción al personal adscrito a las instituciones de la Administración Pública de su municipio o demarcación territorial; por su parte, en Quintana Roo el 45.5% de sus municipios también impartieron capacitación en esa temática, y en el caso de los municipios yucatecos el 9% impartió capacitación a su personal en materia de anticorrupción (ver tabla 4).

Tabla 4 Número de municipios con capacitación al personal en materia de anticorrupción

¿Proporcionaron capacitación?	Campeche No. de Municipios	Quintana Roo No. de Municipios	Yucatán No. de Municipios
Si	1	5	10
No	10	5	95
No se sabe	0	1	1
Total, Municipios	11	11	106

Fuente: elaboración propia con base en información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI; 2022).

En ese sentido, se observa que los gobiernos municipales de Quintana Roo tuvieron mayor interés en impartir cursos en el tema de combate de la corrupción, con respecto a las administraciones públicas municipales de Campeche y Yucatán.

D) Tiene un plan o programa anticorrupción en la Administración Pública Municipal

Otro elemento que representa una herramienta de apoyo a los OIC es tener un plan o programa anticorrupción, destacando que el número de administraciones públicas municipales que cuentan con este tipo de elementos son cada vez menores en las tres entidades federativas. En Campeche, el gobierno de Hopelchén es el

único que reportó contar este tipo de plan o programa para 2020.

En Quintana Roo, cinco administraciones públicas municipales indicaron contar con un plan o programa anticorrupción: Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Bacalar, y Puerto Morelos, es decir, el 45.5% del total de los gobiernos municipales. Y, por último, en el estado de Yucatán, cuatro gobiernos municipales señalaron tener un plan o programa de este tipo: Conkal, Dzilam González, Mérida y Mocochná; estas administraciones públicas representan alrededor del 4% de esta entidad federativa.

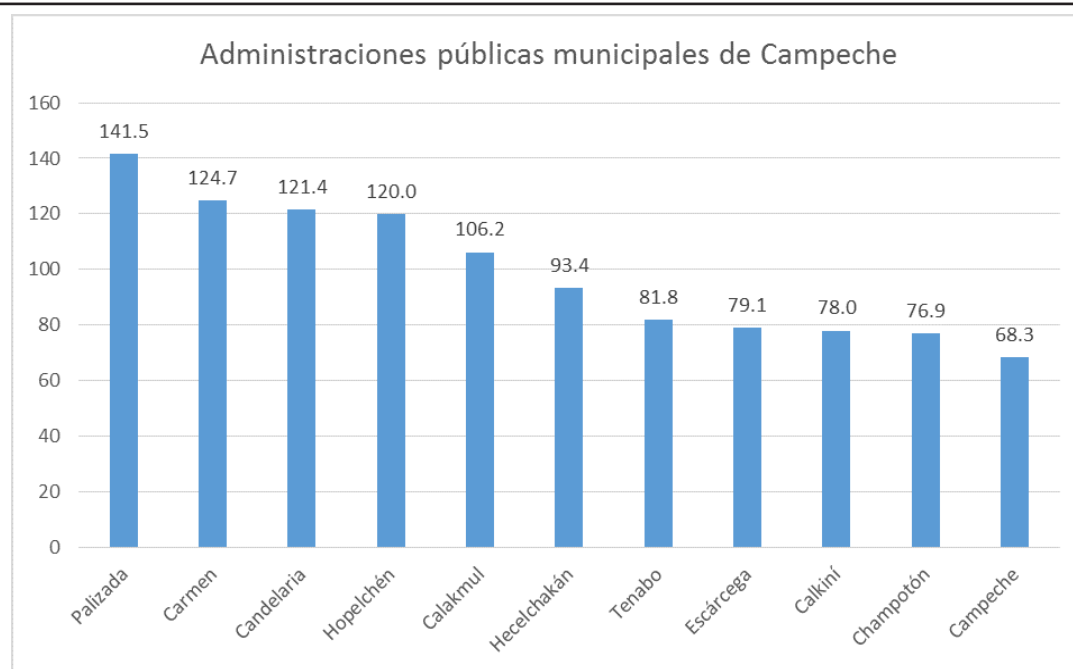
De igual manera que la capacitación, son las administraciones públicas municipales de Quintana Roo, las que cuentan con un plan o programa anticorrupción, lo que da pauta para establecer que estas administraciones públicas municipales cuentan con más herramientas para llevar a cabo sus funciones de combate a la corrupción. Esta situación permitió identificar que, en la mayor parte de las administraciones públicas municipales de Campeche y Yucatán, no han efectuado acciones pertinentes a fortalecer el combate a la corrupción a través de la capacitación al personal y con la existencia de un plan o programa anticorrupción.

E) Cobertura del personal de los OIC respecto al total del personal de la Administración pública municipal¹⁰.

Con base en lo antes expuesto y recuperando información sobre el número de personal adscrito a la administración pública municipal, se calculó un indicador que permite identificar cuántos servidores públicos de toda la administración pública municipal le corresponde a una persona adscrita al órgano interno de control. En los gobiernos municipales del estado de Campeche, destaca el municipio que presenta un mayor número de servidores públicos por persona de OIC es Palizada con 141.5, le sigue ciudad del Carmen con 124.7, Candelaria con 121.4 y Hopelchén con 120. También resalta que el gobierno municipal de Campeche presenta más personal en el OIC y por eso la proporción entre el total de personal de la administración pública municipal versus personal de la OIC es de 68 personas (ver figura 1).

¹⁰ El cálculo del indicador se realizó dividiendo el número de personal total de la administración pública municipal entre el total de personal adscrito al OIC de cada gobierno municipal, ambos datos obtenidos del Censo de gobiernos municipales 2021 (INEGI).

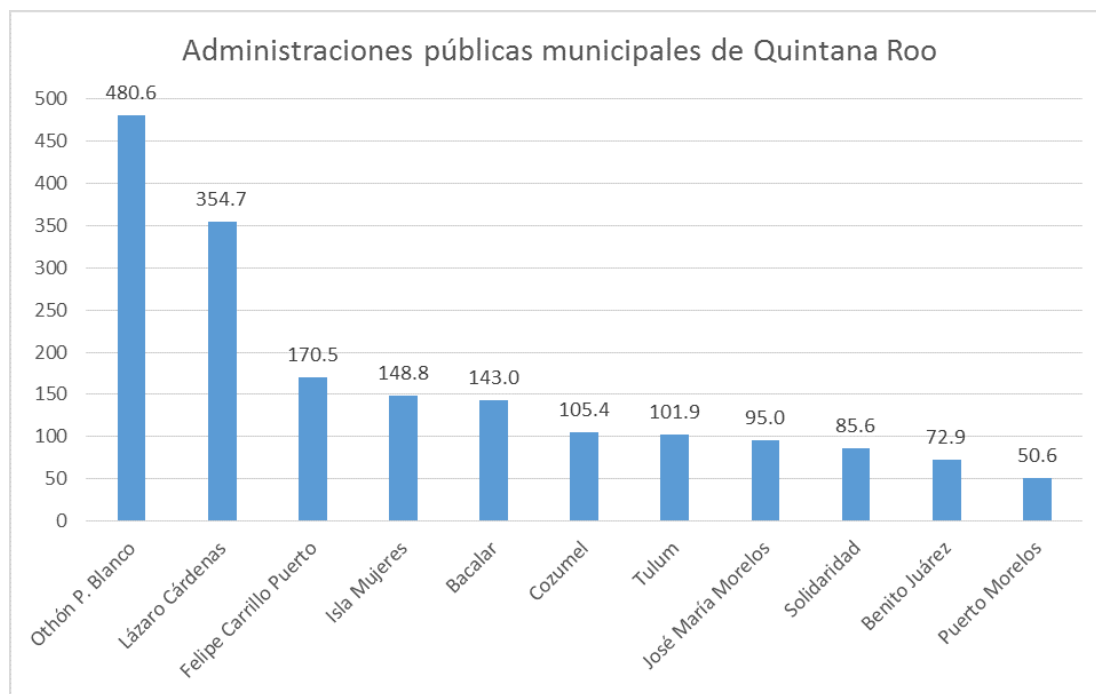
Figura 1. Número de servidores públicos municipales por persona adscrita al OIC (Gobiernos municipales de Campeche).



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI; 2022).

En lo que respecta a las administraciones públicas municipales de Quintana Roo, se encuentran dos municipios con poco personal adscrito a los OIC respecto al total de los servidores públicos de esa administración pública, entre los que se encuentran Othón P. Blanco y Lázaro Cárdenas, con una proporción de 480.6 y 354.7, respectivamente, lo que implica más trabajo y posiblemente más complejidad para el personal adscrito al OIC. Y los municipios con más personal en los OIC, coincide también con municipios turísticos y/o urbanos, tales como: Puerto Morelos, Benito Juárez y Solidaridad, cuya proporción es de 50.6, 72.9, y 85.6 respectivamente (ver figura 2).

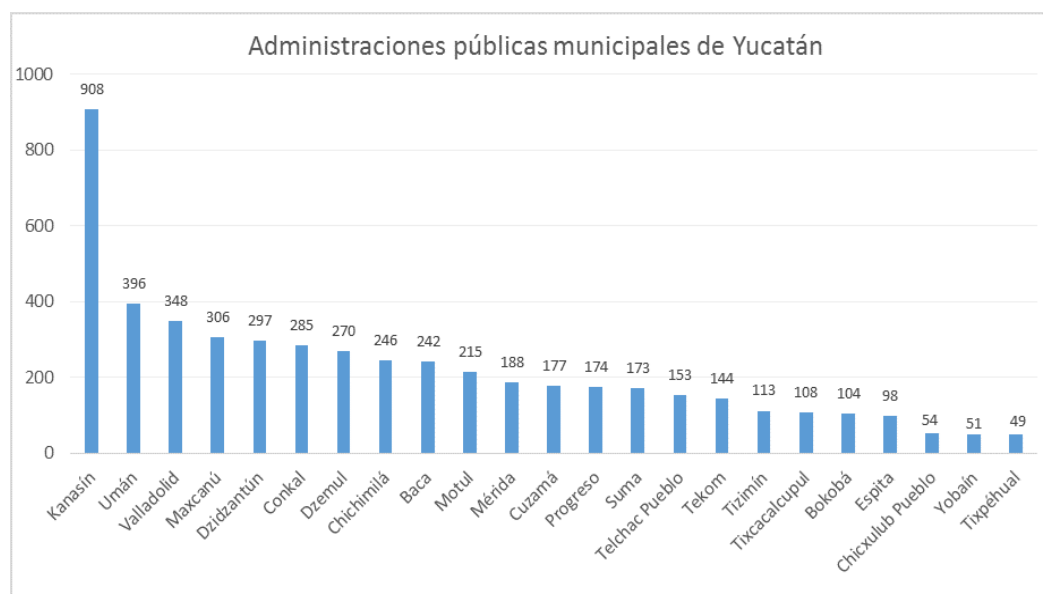
Figura 2. Número de servidores públicos municipales por persona adscrita al OIC (Gobiernos municipales de Quintana Roo)



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI; 2022).

Por su parte, los gobiernos municipales de Yucatán, solo 23 administraciones públicas municipales indicaron tener OIC, de éstos sobresale la proporción entre el total de servidores públicos y el personal adscrito al OIC de Tixpéhual, pues a cada persona del OIC le corresponde 49 servidores públicos de la administración pública municipal, le sigue Yobaín con 51 y Chicxulub Pueblo con 54. Sin embargo, se debe señalar que Kanasín tiene solo una persona adscrita en el OIC, y tiene un total de 908 servidores públicos en la administración pública municipal. En esa misma línea se mencionan Umán, Valladolid y Maxcanú en donde una persona del OIC le corresponde atender y/o revisar a 396, 348 y 306 servidores públicos, respectivamente (ver figura 3).

Figura 3. Número de servidores públicos municipales por persona adscrita al OIC (Gobiernos municipales de Yucatán).



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI; 2022).

En este caso, se puede determinar que la mayoría de las administraciones públicas municipales cuenta con limitado personal para realizar las funciones de control y vigilancia, considerando la proporción en la que una persona adscrita a un OIC debe cubrir con respecto al número total de servidores públicos municipales. En Yucatán, 19 administraciones públicas municipales de 23, supera la proporción de 1/100 servidores públicos, pero el resto de las administraciones públicas municipales yucatecas no tienen OIC. En el caso de Campeche, solo 5 municipios superan 1/100 servidores públicos, y en Quintana Roo 7 de 11 administraciones públicas superan 1/100. En este caso, las administraciones públicas municipales de Campeche presentan un mejor indicador, lo que podría constituir un mejor control por parte del personal de los OIC.

Adicionalmente, se realizó un análisis de correlación con la información de los 128 municipios de las tres entidades federativas, con el objetivo de identificar si el número del personal de los OIC en las administraciones públicas municipales de las tres entidades federativas estudiadas tiene relación con el total del personal

del gobierno municipal, el resultado fue que hay una correlación positiva de 0.894 entre estas dos variables, y es significativa en un nivel de confianza del 99%. Este resultado indica que a mayor número de servidores públicos hay más personal adscrito a los OIC (ver tabla 5).

Tabla 5 Correlaciones entre el número de personal adscrito en OIC, número total de servidores públicos municipales y población.

Variables de OIC		Total personal adscrito OIC	Total personal Gobierno Municipal	Población Municipio 2020
Total personal adscrito OIC	Correlación de Pearson	1	.894**	.857**
	Sig. (bilateral)		.000	.000
	N	128	128	128
Total personal Municipal Gobierno 2020	Correlación de Pearson	.894**	1	.963**
	Sig. (bilateral)	.000		.000
	N	128	128	128
Población Municipio 2020	Correlación de Pearson	.857**	.963**	1
	Sig. (bilateral)	.000	.000	
	N	128	128	128
**la correlación es significativa en el nivel 0,012 (2 colas)				

Fuente: elaboración propia.

De igual manera, hay una amplia asociación entre el número de habitantes de los municipios y el número de personal adscrito en los OIC, destacando que entre más habitantes tiene un municipio, los OIC cuentan con más personal para realizar sus funciones de control, vigilancia y evaluación (ver tabla 5).

Respecto a uno de los resultados que han presentado estos OIC, se encontró que cuatro gobiernos municipales de Campeche iniciaron procedimientos de responsabilidad administrativa: Calkiní, Campeche, Carmen, y Champotón, con un total de 42 procedimientos; y 40 servidores públicos fueron sancionados por su responsabilidad en la comisión de faltas administrativas.

En lo que se refiere a las administraciones públicas municipales del

estado Quintana Roo, se identificó que siete de éstas iniciaron procedimientos de responsabilidad administrativa: Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y Tulum, con un total de 189 procedimientos; y 86 servidores públicos fueron sancionados por su responsabilidad en la comisión de faltas administrativas.

En lo que corresponde a las administraciones públicas municipales del estado Yucatán, en nueve gobiernos municipales iniciaron un total de 37 procedimientos de responsabilidad administrativa: Baca, Espita, Progreso, Sacalum, Suma, Telchac Pueblo, Temozón, Ucú y Valladolid. Los servidores públicos que fueron sancionados por su responsabilidad en la comisión de faltas administrativas fueron 40.

De esta manera, se observó más número de casos de procedimientos de responsabilidad administrativa y/o posibles actos de corrupción en los gobiernos municipales de Quintana Roo, tanto por el número de procedimientos iniciados como por el número de servidores públicos sancionados. Las administraciones públicas municipales que presentan menos este tipo de procedimientos y número de servidores públicos sancionados son los de Yucatán.

Reflexiones finales

Con base en los hallazgos obtenidos sobre las características de los OIC, se puede señalar que todas las administraciones públicas municipales presentan un limitado número de personal adscrito para llevar a cabo funciones de control interno, fiscalización y combate a la corrupción.

Por otra parte, en las tres entidades federativas se observa, a través de sus leyes, que hay un interés y preocupación por el control, vigilancia, fiscalización y combate a la corrupción; sin embargo, al no haber una obligatoriedad para que los municipios tenga un área de OIC como es el caso de Yucatán, según su ley orgánica; y también al no dejar muy claro el papel que deben tener estos OIC de los municipios dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, y no haber sanción respecto a seguir o no las recomendaciones que realice el Comité coordinador de los sistemas estatal anticorrupción, esto les da la libertad de actuar o no respecto a esas funciones que señalan las leyes estatales anticorrupción.

Destaca que en general, hay más personal adscrito conforme hay más servidores públicos en toda la administración pública municipal. Aunque como se expuso, la mayoría de los municipios de Quintana Roo y Yucatán superan la proporción de una persona por 100 servidores públicos. Cabe mencionar, en ese sentido, los gobiernos municipales de Campeche se encuentran en mejor situación.

También destaca que las administraciones públicas municipales de Yucatán y Campeche no presentaron esfuerzos adicionales para combatir el problema de la corrupción, como contar con un plan o programa anticorrupción o llevar a cabo cursos de capacitación para el personal de la administración pública municipal, aun cuando dentro de las funciones establecidas por la Ley orgánica de los municipios de Campeche lo establece.

En lo que respecta a resultados, se encontró que hay más procedimientos de responsabilidad administrativa (posibles actos de corrupción), y más servidores públicos sancionados en los gobiernos municipales de Quintana Roo, en comparación con las administraciones públicas municipales de Campeche y Yucatán; pero también son los gobiernos municipales de esa entidad federativa los únicos que recibieron cursos de capacitación y reportaron tener un plan o programa anticorrupción.

Lo antes mencionado, podría dar origen a nuevos planteamientos sobre si la presencia de este tipo de elementos (capacitación y programa anticorrupción) influyen a identificar y sancionar más actos de corrupción o bien la existencia de éstos son consecuencia de la presencia de muchos actos ilícitos o de corrupción. Sin embargo, esto será objeto de otro estudio, pues supera el objetivo planteado, pero da pauta para ampliar el estudio o bien desarrollar otras líneas de investigación.

Si bien el presente estudio realiza una aportación exploratoria y descriptiva, proporciona información relevante sobre los OIC, tema poco estudiado en los últimos años, y específicamente en las administraciones públicas municipales de Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

Referencias

- Alvírez, E. A. (mayo-agosto 2015). Evolución del Control Gubernamental en México y los retos para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción. *RAP, Revista de Administración Pública*, (37).
- Arellano, D. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano, D., et. al. (2011). Gobierno y Administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada, en Enrique Cabrero y David Arellano (Eds). *Los gobiernos municipales a debate* (pp. 29-116). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arellano, D. y Hernández, J. (2016) ¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública Federal Mexicana, en Pardo María del Carmen, Cejudo, Guillermo. *Trayectoria de reformas administrativas en México: Le-*

gados y conexiones (pp. 149-184). El Colegio de México.

Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Marco Integrado de Control Interno, Secretaría de la Función Pública*. [Archivo PDF]. https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Cont_IN_leyen

Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra (2009). La rendición de cuentas del gobierno municipal. *Documento de Trabajo*. (24). CIDE.

Czubarski, A, et. al. (2020) Control interno en municipios de Misiones: análisis normativo. Posadas, Universidad Nacional de Misiones.

Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas, Serie: cultura de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación.

Díaz, A. (2015). La oportuna fragilidad del municipio en México: Capacidades Institucionales en el Marco de un Federalismo Disfuncional. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (11), 145–172. <https://doi.org/10.32457/riem.vi11.37>

Garzón, E. (2003). Acerca del concepto de corrupción, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción* (pp. 19-44). Siglo XXI, IFE, ITAM.

Manjarrez, J. (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*. INAP.

Merino, M. (2018). Opacidad y Corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción, *Cuadernos de Transparencia*, (26). INAI.

O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. *Ágora* (8), 5-34.

Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuadernos de Transparencia* (3). IFAI.

Valencia, O. (2022). Acciones de control y combate a la corrupción desde las contralorías locales: Una mirada a los municipios de Quintana Roo, en Rueda Verónica y Valencia Omar, *Instrumentos y Acciones estatales y municipales en la administración pública de Quintana Roo* (123-149). La Biblioteca, Universidad de Quintana Roo.

Sitios Web

INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG), Tabulados básicos*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/#Tabulados>

INEGI. (2021). *Censo Nacional de gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*. <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/756>

Leyes consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Campeche
- Constitución Política del Estado de Yucatán
- Constitución Política del Estado libre y soberano de Quintana Roo
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán,
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche
- Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Quintana Roo
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán
- Ley de Sistema Estatal Anticorrupción de Campeche
- Ley de Sistema Estatal Anticorrupción del estado de Quintana Roo
- Ley de Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán

Evidencia de la efectividad en el cobro del impuesto predial, después de implementar una política de capitalización

El caso exitoso de municipios seleccionados de Jalisco 2018-2021.

ELIZALDE HERNÁNDEZ, REBECA

Secretaría de Hacienda Jalisco

 orcid.org/0009-0000-2372-5387

rebeca.elizalde@jalisco.gob.mx

HERNÁNDEZ OCHOA, FROYLÁN ÁNGEL

Universidad de Guadalajara

 orcid.org/0000-0001-9743-4005

froylan.hernandez1054@alumnos.udg.mx

Resumen

Antes de la pandemia por COVID-19, los municipios en México ya enfrentaban restricciones fiscales para proporcionar bienes y servicios básicos. Con la pandemia, estas restricciones se han vuelto más acentuadas y la recuperación financiera de los municipios es incierta. Es importante que fortalezcan sus haciendas para poder mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Los gobiernos municipales en México son altamente dependientes de las transferencias financieras del gobierno federal. El impuesto predial es una contribución importante para los municipios, pero solo representa el 1.1% de la recaudación tributaria del país y el 0.2% del PIB. Se propone que el predial puede convertirse en una fuente tributaria con mayor rendimiento si se superan las causas de la baja recaudación, como la actualización de los valores catastrales, la aplicación de tasas progresivas, la actualización periódica de los valores unitarios de suelo y construcción, la inversión en la modernización de sistemas cartográficos y de información catastral y el incremento de las capacidades técnicas, administrativas y tecnológicas en los catastros municipales. El estudio del caso de los municipios de Jalisco entre 2018 y 2021 demuestra que estas acciones han logrado un incremento significativo y sostenido en la recaudación de predial sin disminuir la cantidad de cuentas prediales cobradas.

Palabras clave: Finanzas públicas, capitalización, impuesto, predial.

Cómo debe citarse este artículo:

Elizalde, R., Hernández, F. (2023). Evidencia de la efectividad en el cobro del impuesto predial, después de implementar una política de capitalización. El caso exitoso de municipios seleccionados de Jalisco 2018-2021 *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (1), 86-115. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 12/01/2023

Aceptado: 21/02/2023



Introducción

Como consecuencia de la COVID-19, los gobiernos municipales se vieron obligados a responder de manera rápida para proteger la vida de las personas y sus niveles de calidad (Forero H y Sietchiping, 2022, p. 86), no siendo la excepción para el caso de Jalisco (Demerutis Arenas, 2020; IIEG, 2020), por lo que las administraciones públicas locales, implementaron acciones de gobierno de protección social, por ejemplo, apoyos económicos a empresas y empleados; condonación del pago de ciertos impuestos, así como la extensión del periodo de descuento en otros: el impuesto predial, de igual forma programas de dispersión monetaria a grupos vulnerables.

Todo lo anterior significó un aumento del gasto público ante la caída de la captación de ingresos, en un contexto previo de alto estrés financiero y una alta dependencia de las transferencias del gobierno central (Díaz Cayeros, 2006; García Vázquez y Porras, 2020), cuyos montos disminuyeron en el transcurso del año 2020 (Guadarrama y Lambarri, 2022), por lo que existen graves preocupaciones compartidas respecto a los riesgos financieros que los gobiernos de todo el mundo pueden enfrentar en la etapa post COVID-19 (Banco Mundial, 2022).

Unos pocos años, antes de la pandemia por la COVID-19, algunos municipios de México (Unda Gutiérrez, 2018, p. 624) ya se encontraban explorando políticas de fortalecimiento de sus finanzas públicas, principalmente por medio del impuesto predial (Flores Mota y Santana Guzmán, 2021, pp. 9-22; Morones Hernández, 2021, pp. 71-81), entre cuyas recomendaciones figuraban el establecimiento de una política de progresividad en el cobro de dicho impuesto (Morones Hernández, 2022, p. 9), habiendo pocos casos de estudio que se limitaban al análisis de un solo municipio, como el que documenta Herrera Rodríguez (2022, pp. 99-104) para Celaya, Guanajuato, que además cuenta con la restricción de un solo año de observación.

Por lo tanto, en este estudio se explora el papel del impuesto predial como instrumento para el restablecimiento de la autonomía financiera post-COVID de los municipios de Jalisco que han decidido emprender una política de esfuerzo fiscal por la vía de la capitalización de dicho impuesto a valores de mercado, cuestión que se conoce por medio del Consejo Técnico Catastral del Estado de Jalisco (CTCE, s/f); lo cual representa una gran oportunidad en aras del conocimiento, toda vez que se abre la oportunidad de ampliar el análisis para el caso de varios municipios de una sola Entidad Federativa en un periodo de tiempo sustancialmente mayor a los estudios que se han emprendido hasta el momento, esto último, como se advirtió

con anterioridad, en México, pocos municipios han implementado una política en este sentido (Unda Gutiérrez, 2018), por lo que el presente documento pretende arrojar luz respecto a la pregunta ¿Cuál es la efectividad de la capitalización del impuesto predial?

Enfatizando el caso mexicano, donde el impuesto predial sobre bienes inmuebles residenciales o comerciales, es un gravamen anual determinado como porcentaje del valor catastral que en ocasiones difiere del valor de mercado y representa una de las fuentes de ingresos propias más importantes de los gobiernos municipales del país (Goodman, 2006, p. 1), se comparte el problema común de que en general, los gobiernos municipales de otros países no actualizan sus valores catastrales en función del valor de mercado de un bien inmueble (Slack, 2010, p. 2), sin embargo, este problema afecta en mayor medida a los municipios mexicanos, lo cual se sabe al observar que la recaudación por concepto de impuesto predial en México representó apenas el 0.17% del PIB para el año 2007, mientras que para ese mismo año, municipios de países federales, como lo son Estados Unidos y Canadá alcanzaron 2.9% y 2.72% respectivamente (Slack, 2010, p. 5).

En consecuencia, el presente texto se desarrolla de la siguiente manera: en la segunda sección se realiza una breve revisión de la literatura respecto a la capitalización del impuesto predial, tomando como referencia principalmente investigaciones empíricas, manteniendo un diálogo y retroalimentación para el caso mexicano, en donde surge, la categoría analítica de la gentrificación como un elemento presente en el discurso político que ha ayudado a mantener sin reformas la política del impuesto predial, mediante el argumento sostenido de que, un aumento en dicho gravamen provocará el encarecimiento de los bienes inmuebles, ocasionando una expulsión de los habitantes originarios como consecuencia de un incremento en el costo de vida, medido entre otras variables, por el impuesto predial que se paga con frecuencia anual; en la tercera sección se expone la estrategia del diseño de investigación del presente documento, que busca comprobar la hipótesis de la efectividad del cobro del impuesto predial para el caso de los municipios de Jalisco que han emprendido la política de impuesto predial progresivo, instrumentada por una serie de acciones afirmativas las cuales se buscan conocer mediante un proceso de recolección de datos censales y administrativos, así como, mediante la construcción de variables relacionadas tanto con la mencionada hipótesis como con lo revisado en la literatura; la cuarta sección muestra los principales resultados a través de estadística descriptiva, donde se comprueba la efectividad en el cobro del impuesto predial para el caso de los municipios del Estado de Jalisco que emprendieron dicha política de

capitalización; la quinta sección discute los principales resultados en función con la literatura revisada, destacando que, los casos seleccionados para el estudio no pertenecen al tipo de municipios que dependen del impuesto predial como fuente principal de ingresos propios; la sexta sección concluye el documento, abogando por más y mejores datos para posteriores estudios, abriendo nuevas líneas de investigación futuras, tales como, la relación entre la gentrificación y la progresividad del impuesto predial, así como, la identificación del ingreso propio predominante para municipios que implementan políticas de capitalización del impuesto predial.

Revisión de la literatura

En la literatura, al fenómeno de que los impuestos a la propiedad se reflejen en los valores de mercado, se conoce como capitalización del impuesto a la propiedad (Yinger et al., 1988, p. 1), o dicho en otras palabras, “la capitalización del impuesto a la propiedad es el reflejo de los impuestos a la propiedad en el valor de los bienes inmuebles” (Lillywhite, 1994, p. viii), entendido como el hecho de que los impuestos de una propiedad estén fijados al valor real de mercado de dicho bien y que “los impuestos se capitalizan en los precios de la vivienda” (Stiglitz y Rosengard, 2016, p. 817).

Yinger et al. (1988, p. 5) estudian “el impacto del impuesto a la propiedad de una casa en relación con el promedio en su valor de mercado relativo”, demostrando que el reflejo real de los impuestos en función del valor real de mercado de una vivienda, no produce una disminución de consumo de bienes inmuebles. Por su parte, Slack (2010, p. 2) tiene una visión parcialmente opuesta a la de Yinger et al. (1988, p. 5), y la complementa al considerar que desde el punto de vista del comprador, una vivienda con un valor de impuestos más altos, capitalizados a precio de mercado, resulta en un valor menor de su propiedad, una vez aplicando el balance general de los costos pagados.

Sin embargo, desde el punto de vista inter-temporal de futuros compradores, un bien inmueble con mayores tasas de impuestos supone una mejor calidad de prestación de servicios básicos, por lo que es un componente que puede revalorizar el precio de mercado de una propiedad, aumentando su costo relativo a medida que la calidad y cantidad de servicios públicos incrementan (Slack, 2010, p. 2); esta última consideración hace más atractivo que las empresas quieran instalarse en municipios donde la prestación de servicios públicos es de mayor calidad, por lo que en el largo plazo el valor del suelo sube, beneficiando a los propietarios de bienes inmuebles y tierras (Stiglitz y Rosengard, 2016, p. 821).

Lo anterior refuta empíricamente lo que varios investigadores sostienen respecto a que el impuesto a las viviendas distorsiona el mercado inmobiliario mediante la incidencia del costo final en bruto (Citado de Oates, 1972, en Yinger et al., 1988, p. 131), es decir, los autores demuestran que los impuestos a la propiedad, fijados en función del valor real de mercado no disminuye el consumo de vivienda en el corto plazo.

Sin embargo, aún persiste el problema de equidad vertical, que en la literatura se expresa como las diferencias de ingresos en los hogares, y por tanto, la capacidad que los hogares tienen para pagar el impuesto al valor real de la propiedad en el mercado (Yinger et al., 1988, p. 141). Tal problema implica lo que se conoce como “«rico en activos, pero pobre en efectivo»” (Stiglitz y Rosengard, 2016, p. 814), en donde “se ha culpado de los problemas de las zonas urbanas deprimidas al hecho de que el impuesto sobre bienes inmuebles no se ajusta a los cambios de las circunstancias económicas” (Stiglitz y Rosengard, 2016, p. 814).

En este sentido, el ajuste del impuesto a la propiedad con base en los valores reales de mercado puede ser regresivo o progresivo en función de los valores reales de los ingresos de los hogares (Yinger et al., 1988, p. 142), lo cual puede causar un proceso de gentrificación entendido como: “un producto estructural de los mercados de la tierra y la vivienda [donde] el capital fluye [hacia] la tasa de rendimiento más alta, y el movimiento de capital a los suburbios junto con la continua depreciación del capital del centro de la ciudad” (Smith, 1979, p. 546).

Así pues, la teoría de la gentrificación explica que, al aumentar el precio de las viviendas en ciertos territorios, se genera un proceso de expulsión de una primera generación de habitantes, toda vez que los gastos en impuestos sobre la propiedad se vuelven insostenibles. Para resolver lo anteriormente expuesto; al considerar la revalorización de los bienes inmuebles y ajustar los impuestos al valor real de los precios de mercado, se contempla el aspecto de la equidad horizontal, en donde es necesaria la capitalización para evitar inequidades, por lo que un bien inmueble puede ajustarse al impuesto y conservar su valor de mercado independientemente del conjunto de precios de los inmuebles de una misma zona territorial (Yinger et al., 1988, p. 135).

La pugna entre la capitalización del impuesto a la propiedad y la gentrificación, reside en el problema refutado de que los ajustes a los impuestos a la propiedad incrementarán los costos de los hogares, obligándoles a abandonar sus viviendas en búsqueda de opciones más asequibles. Sin embargo, para el caso mexicano, el proceso de gentrificación corre de manera independiente al de la revalorización, es decir, en los hechos, los bienes inmuebles aumentan de

valor a precio de mercado, pero no se reflejan de manera efectiva en el cobro de impuestos a la vivienda, por lo que el factor de expulsión de las primeras generaciones de habitantes son los valores de las viviendas, no los impuestos.

De esta manera, los impuestos a la propiedad tienden a regular los precios de la vivienda puesto que “la teoría de la capitalización asume que tasas impositivas mayores conducirán a menores precios de viviendas” (Guilfoyle, 2000, p. 121), por lo que desde esta perspectiva un efecto esperado es que la fijación de los impuestos al valor real de mercado sea un instrumento potencial para prevenir el proceso de gentrificación, como se mencionó con anterioridad implica el desplazamiento de personas ya establecidas en un lugar, por otras de mayor estatus socioeconómico, ante el encarecimiento del costo de vida provocado tanto por nuevas construcciones habitacionales como por el encarecimiento de la vivienda.

Por lo tanto, para lograr la capitalización del impuesto a la propiedad, es necesaria la revalorización (Yinger et al., 1988, p. 131) o ecualización (Lillywhite, 1994, p. 4) de los valores catastrales para el caso mexicano, lo anterior, pese a las limitaciones que ofrece la contrastación empírica respecto a la literatura teórica sobre el impuesto a la propiedad en su relación entre el impuesto y el valor a la propiedad (Guilfoyle, 2000, p. 125). Esto último significa que la capitalización del impuesto con base en la revalorización de la base gravable afectaría el impuesto predial, y no el de adquisición de bienes inmuebles (CONAC, 2018; INEGI, 2022b)¹, ya que éste último impuesto sí se capitaliza al valor de la operación de mercado, es decir, del precio pactado en la compra-venta del bien inmueble².

Es por eso que, en la literatura sobre capitalización del impuesto a la propiedad, se establece que para cerrar las brechas entre lo normativo y lo positivo, se requiere del emprendimiento de una reforma que ajuste los valores constantemente; si bien no hay consenso de la temporalidad ideal, Lillywhite (1994, p. 6) propone que la actualización debería suceder al menos una vez cada cinco años.

El principal efecto positivo de la revalorización de la base gravable es el fortalecimiento de la capacidad municipal para la provisión de servicios públicos (Lillywhite, 1994, p. 4; Slack, 2010, p. 2; Moses, 2022, p. 50), sin embargo, el aumento en los impuestos a la propiedad podría resultar impopular si los ciudadanos sienten que sus pagos de impuestos no se reflejan en un incremento de la calidad de los servicios públicos (Slack, 2010, p. 8). En ese mismo orden de ideas, es de esperarse que la impopularidad de estas medidas sea menor si se trata de una población con mayores niveles de educación, siempre y cuando se cumpla un nivel suficiente en la calidad de la provisión de los bienes públicos entregados.

Ahora bien, en la teoría de los impuestos a la propiedad se distinguen dos tipos ontológicos; primero, los municipios con alta dependencia en impuestos a la propiedad que no tienen acceso a otras fuentes de financiamiento; mientras que los segundos, son aquellos cuyas agendas públicas están orientadas a la redistribución de servicios tales como la protección social, y que por lo tanto dependen poco de los impuestos a la propiedad ya que financian sus gastos por medio de otras fuentes tales como impuestos al ingreso, las ganancias, nómina y fuerza de trabajo (Slack, 2010, p. 7), por lo que es de esperarse por las condiciones estructurales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNFC) que, para el caso mexicano, los municipios sean del primer tipo.

Esto último implica que, se debe incrementar la captación de recursos a la propiedad (en ambos componentes, tanto el predial como en la transmisión) ya que como lo señala Madrigal Delgado (2021, p. 10) , en México está centralizada la captación de recursos, y descentralizado el gasto a los municipios. En otras palabras, el esquema fiscal mexicano pone en vulnerabilidad a los municipios, porque les acota sus posibilidades de recaudación, pero les descentraliza la obligación del gasto en la prestación de servicios públicos.

Así pues, el acortamiento entre las brechas de lo normativo y lo positivo de la teoría de los impuestos a la propiedad sugieren que no todas las vías de capitalización son con base en el ajuste o actualización de los valores fiscales, sino también en el incremento de las tasas impositivas a los objetos gravables. El ajuste de ambos elementos, a saber, el valor fiscal y la tasa impositiva, es un problema positivo de la teoría de los impuestos a la propiedad.

Lo anterior significa que una diferencia entre ambos elementos de la determinación del impuesto a la propiedad, por un lado, al incrementar la tasa impositiva aumentarán la recaudación de ingresos, sin que necesariamente el valor fiscal esté actualizado a precio de mercado; por otro lado, la actualización del valor fiscal respecto al valor comercial también aumentará la captación de ingresos independientemente de la tasa.

Esto último se entiende en la medida en que el impuesto predial se caracteriza tanto por su inelasticidad como por su baja volatilidad en las previsiones de su captación (Afonso, 2017, p. 897); de hecho, en la literatura, se sugiere que la fijación óptima del impuesto predial debe estar dado por el «principio de elasticidad inversa», esto es, que se “debe [gravar] en proporción inversa a la elasticidad de su

precio” (Blesse, Doerrenberg y Rauch, 2019, p. 166). Por lo tanto, los autores sugieren que una propiedad característica del impuesto predial es que éste se fija de manera subóptima.

Dado lo anterior, desde un punto de vista de las finanzas públicas y la economía urbana, es posible determinar que un bien inmueble es un activo, por lo que su gravamen corresponde al de la tipología de los impuestos al capital, entonces, el impuesto predial debe ser constituido naturalmente de manera progresiva (Goodman, 2006, p. 2). A la luz de esta consideración, en la literatura del impuesto a la propiedad municipal se sostiene que se deben tomar mejores decisiones al momento de establecer las tasas para el impuesto predial, toda vez que se reconoce que los gobiernos municipales carecen de la capacidad de practicar un buen análisis y desarrollo de políticas públicas con el potencial para diseñar sistemas tributarios efectivos, teniendo como resultado una disminución de la autonomía financiera (Kennedy y McAllister, 2008, p. 208).

Al respecto de lo arriba mencionado, Blesse, Doerrenberg y Rauch (2019, p. 175) afirman que en general los formuladores de políticas tienen una concepción errónea respecto al efecto en cambios a las tasas impositivas, por lo que sus carencias en el conocimiento de la elasticidad del impuesto predial, tiene como consecuencia que no se realicen asignaciones óptimas del gravamen. Esto último arroja luz respecto a un problema planteado con anterioridad respecto a la revisión de la literatura, a saber, la disminución del consumo de viviendas por un incremento en las tasas impositivas, por lo que, Blesse, Doerrenberg y Rauch (2019, p. 165) afirman que los incrementos en el impuesto a la propiedad son inelásticos, por lo que tampoco es de esperarse una disminución en la cantidad de cuentas prediales pagadas ante un incremento de la tasa impositiva.

En efecto, la teoría económica general reconoce que la vivienda es un ejemplo de un bien con demanda inelástica, ya que “la cantidad demandada permanece constante cuando el precio cambia” (Parkin, 2018, p. 85); sin embargo, pese a que se reconoce que generalmente los gobiernos municipales fijan en valores subóptimos el impuesto predial, la revisión de la literatura que se retroalimenta de los estudios empíricos al respecto, pone en advertencia que una ‘sobre capitalización’ del gravamen puede provocar descontento social e impulsar «revuelta de contribuyentes», tal como se documenta en Afonso (2017, p. 896), teniendo como consecuencia que los ciudadanos demanden un impuesto al límite a la vivienda, que en el largo plazo disminuye la autonomía financiera municipal.

El debate precedente se ha desarrollado en dos pensamientos de la teoría de la capitalización respecto a la elasticidad, revisados por Sirmans, Gatzlaff y

Macpherson (2008, p. 328) de lo que se puede resumir que en el primero, se asume que los impuestos se cargan a los propietarios de la vivienda, mientras que en el segundo, la carga se traslada a los nuevos consumidores; nótese que el punto central de ambos pensamientos es respecto a la incidencia, es decir, de quién paga el impuesto predial en un balance general final.

En tenor de lo anterior, tiene sentido que el impuesto predial se ajuste a los valores de mercado gravando en mayor medida aquellas propiedades con mayor precio comercial basadas “en evaluaciones actualizadas a la propiedad” (Atkinson, 2015, p. 259), cuyo objetivo explícito debe ser establecer “una tributación de acuerdo con un principio que otorga más peso a la justicia social” (Atkinson, 2015, p. 217). En esencia, la capitalización del impuesto predial, otorga a los municipios mayor autonomía financiera, y, por ende, aumenta la capacidad financiera para proveer de servicios públicos tendientes a distribuir de manera justa las oportunidades sociales.

Materiales y métodos

La presente investigación exploratoria es un estudio empírico con datos agregados, que emplea un conjunto de datos municipales del Estado de Jalisco. Se hace una combinación de datos usando fuentes administrativas y bases de datos consolidadas. Debido a la restricción de la información disponible, el estudio pone énfasis en una muestra de tan solo 4 años fiscales, siendo el periodo de interés los años del 2018 al 2021, comparando con años anteriores cuando es posible. La estrategia de investigación que se plantea en las siguientes líneas, parte de la hipótesis de que la implementación de una política de capitalización del impuesto predial mediante su progresividad, demuestra su efectividad en el cobro de este impuesto en los municipios que la aplican.

Para conocer qué municipios están capitalizando en mayor medida el impuesto predial, se han empleado dos criterios; 1) que el municipio aplique una tasa progresiva del cobro al impuesto predial; y, 2) que el municipio tenga actualizado la base gravable del valor del inmueble a precios de mercado. Para conseguir lo anterior, se consultan para el primer punto, las leyes de ingresos de los municipios (Gobierno de Jalisco, s.f.); y para el segundo, los registros administrativos del Consejo Técnico Catastral del Estado de Jalisco (CTCE, s.f.) donde se publican los valores catastrales.

Luego, tomando en consideración la literatura revisada, es necesario conocer si los esfuerzos de los municipios en capitalizar el impuesto predial han

desincentivado el pago de dicho impuesto, por lo que es necesario conocer la cantidad de cuentas prediales pagadas, y calcular su variación porcentual de un año a otro, comparando con el resto de municipios que no muestran señales de esfuerzo fiscal en cuanto a la capitalización del impuesto predial. Esta información se recaba del portal de Transparencia Presupuestaria (Gobierno de México, s.f.), en la serie de recaudación local, de la base de datos abiertos del impuesto predial municipal.

A continuación, es necesario saber si el esfuerzo fiscal de capitalización del impuesto predial está relacionado con el mejoramiento del capital humano del personal adscrito a las oficinas de catastro de los municipios, mediante programas de capacitación, formación o profesionalización; e, impartición de cursos, diplomados, talleres o seminarios. Tener claridad respecto a esta cuestión permitirá contrastar lo planteado en la revisión de la literatura respecto a que los municipios adolecen de implementar sistemas tributarios inefectivos por carencia de capacidades técnicas cuyos resultados son una disminución en la autonomía financiera.

La información arriba señalada, se recaba del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2022a); dado que éste censo es levantado bianualmente, solo se tomarán dos años, uno dentro del periodo de interés de estudio que es 2018-2021, siendo el censo 2021 que contiene información del año 2020, y el censo del 2017 que contiene información del año 2016. En refuerzo de lo anterior, se consultará cuáles la asignación presupuestal de catastro, oficina que concentra los esfuerzos principales de la recaudación del impuesto predial, con tal información será posible interpretar si dichas áreas están siendo apoyadas con suficientes recursos para cumplir sus objetivos. Ésta información se consulta de los portales de transparencia de los municipios, en sus presupuestos de egresos para cada año fiscal, en la clasificación administrativa.

Después, es necesario averiguar si los municipios que han mostrado interés en capitalizar el impuesto predial, realizan acciones de modernización catastral; lo cual permitirá relacionar si la política va acompañada de un mejoramiento de las condiciones necesarias para su correcta implementación. Ésta información se consulta del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2022a) ediciones 2017 y 2021, que contienen información de los años 2016 y 2020 respectivamente, permitiendo hacer una comparación con un año fiscal de otro con el periodo de interés.

Por último, es menester descifrar si los municipios que ejercen esfuerzo en la capitalización del impuesto predial están consiguiendo el objetivo consultado en la revisión de la literatura en cuanto a una mayor autonomía financiera;

adicionalmente, surge la necesidad de comprender si los municipios que intentan capitalizar el impuesto predial pertenecen a la tipología de los municipios que dependen de los impuestos a la propiedad como proporción del total de sus ingresos propios. Para conocer lo anterior se consulta el portal de Transparencia Presupuestaria (Gobierno de México, s.f.), en la serie de recaudación local, de la base de datos abiertos del impuesto predial municipal; y las bases de datos de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI (2022b).

Para la elaboración de la información arriba señalada, se toman en consideración los siguientes aspectos: 1) se elige la variable del impuesto predial per cápita, cuyos valores ya están definidos por la base de datos, puesto que esto permite un mejor punto de referencia entre los municipios al considerar los montos en función de su población, y no del neto recabado que podría sesgar mucho la comparación por la heterogeneidad entre quienes tengan mayores niveles de recaudación; 2) se construye el indicador de “Predial/Ingresos propios”, para conocer cuál es el peso del impuesto predial sobre el total de ingresos propios, variable construida con el valor resultante de la división del impuesto predial sobre la suma de los rubros de ingresos percibidos por aprovechamientos, contribuciones de mejoras, derechos, impuestos, otros ingresos y productos.

En síntesis, la hipótesis planteada busca comprobarse por medio de su relación con los diferentes materiales y métodos descritos hasta este punto, a través de lo observado en la literatura en cuanto a si el fortalecimiento de las capacidades institucionales del capital humano promueve la actualización de los valores fiscales con valores cercanos a los de mercado, produciendo un aumento o disminución, medido por la cantidad de cuentas prediales pagadas en comparación con otros periodos, en donde, de existir un aumento, debería conducir a un incremento de los ingresos propios que al final mejorará la autonomía financiera de los municipios contribuyendo a la recuperación post-COVID.

Resultados

Con la información disponible, se encontró que tan solo 6 municipios de Jalisco han implementado una política de tasas progresivas al impuesto predial para el periodo de estudio propuesto en la presente investigación, siendo los municipios de Guadalajara, El Salto, Puerto Vallarta, Tequila, Zapopan y Valle De Juárez; adicionalmente, se encontró que otros 9 municipios comenzaron a aplicar tasas progresivas al impuesto predial a partir del año 2022, siendo los municipios de Amacueca, Lagos de Moreno, San Cristóbal de la Barranca, Sayula, Tlajomulco

de Zúñiga, Tonalá, Unión de San Antonio, Zapotlán del Rey y Zapotlán el Grande. Cabe mencionar que, para el caso del Estado de Jalisco, ningún municipio había emprendido con anterioridad al año 2018 una política de tasas progresivas al impuesto predial. Lo anterior se detalla en la tabla 1.

Por su parte, con los datos de la tabla 2 se puede calcular que el rezago promedio de las tablas de valores contra los valores mínimos recomendados por el Consejo Técnico Catastral del Estado de Jalisco, ha sido del -11% para el caso de los municipios del estudio, en comparación con un promedio de rezago del -19% del resto de los municipios, es decir, los municipios que han emprendido una política de tasas progresivas al impuesto predial mantienen en promedio un menor rezago en sus tablas de valores catastrales en función de los valores recomendados. Llama la atención el caso de los municipios de Guadalajara, Puerto Vallarta y Zapopan que, en los cuatro años de análisis, resultan no tener rezago.

Ahora bien, con los datos de la figura 1 se puede computar que ha habido un aumento promedio de 1.76% en cuanto al total de cuentas prediales pagadas, considerando los años a partir de la implementación de la política de tasas progresivas al impuesto predial, sin embargo, tomando en cuenta que la aplicación de dicha medida tiene su inicio más antiguo en el año 2019, es posible calcular para el caso del resto de los municipios que el incremento promedio en el total de las cuentas prediales pagadas ha sido de 2.32%. Con la misma información, es factible obtener el valor promedio de cambio porcentual entre los municipios seleccionados y el resto de municipios en el periodo del 2018-2021, resultando en 2.87% y 1.97% respectivamente, es decir, los municipios que aplican tasas progresivas han incrementado en términos relativos la cantidad de cuentas prediales que pagan los contribuyentes. Esto último abre la pauta a interpretar que la aplicación de la política de tasa progresiva al impuesto predial no reduce la cantidad de cuentas prediales pagadas.

Por su parte, se puede observar en la tabla 3 que los municipios que decidieron implementar la política de impuesto predial progresiva, han mantenido sus acciones tendientes a fortalecer sus capacidades fiscales en cuanto al incremento del capital humano, medido por programas de capacitación e impartición de cursos. En detalle, se puede observar que ningún municipio otorgó capacitación o profesionalización en el área de catastro para el año 2016, siendo solo el municipio de Zapopan quien implementó esa medida para el año 2020. Por su parte, en cuanto a la impartición de cursos, diplomados, talleres o seminarios, el cambio se mantuvo igual, siendo que para el año 2016, solo un municipio no había cumplido con dicha disposición, mientras que para el año 2020, nuevamente un

municipio no cumplió con esa disposición.

Dicho, en otros términos, el 100% de los municipios de interés para el análisis del presente estudio no tuvo capacitación o profesionalización para el año 2016 contra un 11.76% del resto de los municipios que si tuvieron capacitación o profesionalización para el mismo año; mientras que para el año 2020 solo 16% capacitó o profesionalizó a su personal de catastro contra 2.52% del resto de municipios que también lo hizo para el mismo año.

Por parte de los municipios que, si otorgaron a su personal de catastro cursos, diplomados o talleres, la proporción se mantuvo igual en ambos años, siendo 83% para ambos casos en cuanto a los municipios seleccionados; contra un 96.64% y 85.71% en 2016 y 2020 respectivamente del resto de municipios. Esto último deja ver, que los municipios que no han implementado la política del impuesto predial progresivo tienen mayores niveles de aumento del capital humano relativa a la impartición de cursos, diplomados y talleres, en comparación con los municipios que si implementan tal política.

Por otra parte, se puede advertir en la tabla 4 que, solo el municipio de Zapopan ha asignado una cantidad presupuestal notoriamente superior al resto de los municipios seleccionados para el estudio; pese a que la calidad de los datos, en cuanto a su disponibilidad es muy pobre, la información disponible deja ver que municipios como El Salto ha reducido su asignación presupuestal a Catastro, significando una disminución de 35.80% para el año 2021 respecto a 2018; a su vez, el municipio de Zapopan redujo su asignación presupuestal a Catastro en 34.92% para el año 2021 respecto a 2018. En el mismo sentido, llama la atención que para el año 2018, los municipios de Guadalajara y El Salto tengan una asignación presupuestal en Catastro muy similar, con apenas \$2 millones 398 mil 488 de diferencia, toda vez que para ese año fiscal el presupuesto de egresos de Guadalajara fue 28.42 veces más grande que el del municipio de El Salto.

En síntesis, conocer la asignación presupuestal que cada municipio le dedica a su Catastro permite hacer una valoración intrínseca de la inversión monetaria que puede estar llevándose a cabo en temas de modernización de sistemas cartográficos y de información catastral con vinculación en los sistemas financieros de recaudación, así como del esfuerzo para el incremento de las capacidades técnicas, administrativas, y tecnológicas. En este punto, cabe mencionar la necesidad de contar con más y mejores datos para el análisis; ya que, la ausencia de la información completa ha impedido hacer una descripción más precisa.

En otro aspecto, como se visualiza en la tabla 5; los municipios que han

aplicado la política de impuesto predial progresivo pasaron de implementar acciones de modernización catastral de 33% a 83%, entre los años del 2016 al 2020 respectivamente, siendo el municipio de Puerto Vallarta el único restante de los seis municipios seleccionados para el estudio en cubrir esa carencia; destaca además, que los municipios seleccionados tienden en proporción, a implementar más acciones de modernización catastral que el resto de los municipios, aunque estos últimos muestran un avance considerable entre ambos años observados, pues básicamente la cantidad de municipios que realizaron actualización catastral fue del doble, lo cual da pie a interpretar que la tendencia del conjunto de los municipios del Estado de Jalisco es hacia la mejora de las capacidades fiscales de sus oficinas de Catastro.

Finalmente, se observa en la tabla 6 que la mayoría de los municipios seleccionados redujeron el peso de la proporción del impuesto predial respecto al total de ingresos propios del año 2013 al año 2021, excepto el municipio de Tequila quien con el último dato disponible para el año 2020, logró incrementar en apenas 1 punto porcentual dicho indicador; resalta también que todos aumentaron el predial per cápita, del cual se puede calcular para destacar los casos de Guadalajara, Tequila y Valle de Juárez quienes incrementaron tal indicador en 140.91%, 133.8% y 140.66% respectivamente, de 2013 a 2021, periodo en el que el conjunto de los municipios seleccionados crecieron en promedio a razón de 110.21%.

Con tales datos es posible interpretar que no existe claridad entre la relación del esfuerzo fiscal de los municipios seleccionados en cuanto al resultado final de recaudación tributaria por la vía del impuesto predial, toda vez que, si bien los montos del predial per cápita resulta mayor año con año, su proporción respecto a los ingresos propios también se reduce año con año, lo cual puede sugerir una relación negativa entre ambos indicadores, cuestión contraria a la hipótesis planteada de que la capitalización del impuesto predial aumenta su recaudación, significando una mayor autonomía financiera para el municipio, ya que estos forman parte de los ingresos propios; lo cual podría significar que la recaudación de otro ingreso propio debe estar pesando más, restándole importancia al impuesto predial.

Discusión

Una vez explorado los datos, resulta que los municipios que han decidido capitalizar el impuesto predial en el Estado de Jalisco, lo han cobrado con efectividad, logrando aumentar su recaudación en términos per cápita, aunque no

como proporción del total de los ingresos propios, lo cual sugiere la existencia de uno o más impuestos que están teniendo mayor peso, significando a su vez que, los municipios seleccionados no están dentro de la tipología de quienes dependen de los impuestos a la propiedad, por lo que es muestra de que existen otras fuentes de financiamiento que pueden ayudar a mejorar su autonomía financiera frente a la dependencia de las transferencias federales y estatales.

Así mismo, no se observa una disminución en el consumo de vivienda, medido por el cobro de las cuentas prediales, que aumentaron a partir de la implementación del incremento de las tasas en función del valor de mercado de los bienes inmuebles, sin embargo, un crecimiento ligeramente superior de cantidad en el pago de cuentas prediales sucedió en el mismo periodo de observación del presente estudio en los municipios que no implementaron dicha medida.

Dada la naturaleza seminal de este tipo de estudios para el caso mexicano, en cuanto a la efectividad de la puesta en marcha de una política de capitalización del impuesto predial por la vía de una tasa progresiva que data a partir del año 2019, no hay puntos de referencia específicos para los municipios de México; sin embargo, tras la exploración de los datos, es posible inferir una relación positiva entre los esfuerzos de aumentar las capacidades fiscales de los municipios vía el mejoramiento del capital humano y tecnológico, con el aumento de la efectividad del cobro de impuestos, para el caso de éste estudio, el del impuesto predial.

Futuras líneas de investigación deberán abogar por más y mejores datos; entre los que destacan por su potencial utilidad, contar con datos abiertos o microdatos que permitan determinar variables de control en cuanto a viviendas residenciales, apartamentos e inmuebles comerciales, ya que para cumplir con la propiedad de justicia que debe formar parte de los cinco elementos deseables de un sistema tributario (Stiglitz y Rosengard, 2016, p. 583), es necesario diferenciar las tasas a efecto de evitar que las determinadas para las casas y departamentos sean las mismas, imponiendo impuestos más fuertes a estos últimos (Goodman, 2006, p. 9).

En efecto, una importante limitación de la presente investigación es la ausencia completa de datos para poder describirlos bien; también, debe tomarse en cuenta que esta insuficiencia de datos impidió usar métodos estadísticos aplicados a finanzas públicas, como por ejemplo el análisis de correlación, de regresión simple o múltiple, entre otros. Destaca, que la principal deuda de este estudio es que no se abordó empíricamente el fenómeno de la gentrificación, por lo que el presente documento no aporta evidencia respecto a si el aumento del predial ha contribuido en la movilización de los habitantes de los municipios que implementan políticas tendientes a la capitalización del impuesto predial, toda vez que ésta fue una

categoría analítica que no se encontraba dentro de los supuestos iniciales del estudio.

Por último, la presente investigación debe animar a los formuladores de políticas a mejorar sus capacidades fiscales y guiar sus esfuerzos hacia una mejora en la efectividad del cobro del impuesto predial, así mismo, debe prestarse especial importancia a observar las señales de aviso en cuanto a los límites de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias, las cuales pueden ser, una disminución de la cantidad de cuentas prediales pagadas, manifestadas en variaciones anuales, ya que si bien, el presente documento no muestra evidencia de una disminución de la cantidad de cuentas prediales pagadas tras la implementación de la política de capitalización, experiencias similares en los municipios de Estados Unidos han demostrado que sobrepasar esos límites causa una “rebelión de contribuyentes” que en últimas impone límites a las posibilidades de recaudación del impuesto predial, reduciendo la autonomía financiera municipal.

Conclusiones

Basado en los datos de 6 municipios del Estado de Jalisco para el periodo del 2018-2021, ésta investigación encuentra evidencia en la efectividad del cobro del impuesto predial, toda vez que se demostró que luego de implementar una política de capitalización del mencionado impuesto mediante un aumento progresivo de la tasa impositiva en función del valor catastral, así como un acortamiento en el rezago de los valores catastrales de acuerdo al precio de mercado, no se observó una disminución en la cantidad de cuentas prediales cobradas y a su vez se logró incrementar significativamente su recaudación de manera sostenida.

Estos hallazgos sugieren que el aumento justo en el cobro del impuesto predial no disminuye la sensibilidad de su pago, y continua siendo un ingreso propio muy importante para dotar de autonomía financiera a los municipios que emprenden este tipo de políticas; sin embargo, es de tomarse en cuenta que si bien los municipios seleccionados para este estudio mostraron incrementar sus niveles de captación per cápita del impuesto predial de manera importante, su proporción como total de los ingresos propios disminuyó, lo que apunta al hecho de la existencia de otro u otros impuestos de recaudación propia que parecen estar tomando mayor relevancia.

Los resultados obtenidos para el caso de los municipios seleccionados del presente estudio, se suman al conjunto de investigaciones empíricas realizados en otros países que no encontraron una distorsión significativa de la eficiencia

económica tras el aumento del monto del impuesto predial; esto debe animar a formuladores de políticas públicas y a los políticos, en llevar a cabo acciones que tiendan a disminuir el rezago de los valores catastrales en función con el precio real de los bienes inmuebles, así como en determinar el impuesto predial de manera progresiva.

Finalmente, con base en los hallazgos obtenidos, se recomiendan las siguientes acciones de política pública para los municipios que deseen implementar con efectividad una política de capitalización a través de la progresividad del impuesto predial: 1) actualizar los valores catastrales para determinar el monto del predial en función de los precios de mercado; 2) aplicar tasas progresivas al impuesto predial; 3) actualizar periódicamente los valores unitarios de suelo y construcción de los predios; 4) invertir en la modernización de sistemas cartográficos y de información catastral con vinculación en los sistemas financieros de recaudación; y 5) incrementar las capacidades técnicas, administrativas, y tecnológicas en los catastros municipales. Sin lugar a dudas, emprender dichas acciones ayudarán a fortalecer la recuperación de las finanzas públicas de los municipios frente a un escenario poco alentador como consecuencia de los estragos por la COVID-19.

Referencias

- Afonso, W. B. (2017). Revenue Portfolio and Expenditures: An Examination of the Volatility of Tax Revenue and Expenditure Patterns during the Great Recession. *International Journal of Public Administration*, 40(10), 896–905. <https://bit.ly/3TtSVbc>
- Atkinson, A. B. (2015). Desigualdad. ¿Qué podemos hacer? Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. (2022). *Informe sobre el desarrollo mundial. Finanzas al servicio de la recuperación equitativa*. Panorama general. Washington, DC. <https://bit.ly/42qtWts>
- Blesse, S., Doerrenberg, P., & Rauch, A. (2019). Higher taxes on less elastic goods? Evidence from German municipalities. *Regional Science and Urban Economics*, (75), 165–186. <https://bit.ly/3Z8aiQ1>
- CONAC. (2018). Consejo Nacional de Armonización Contable. Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de Clasificador por rubros de ingresos. <https://bit.ly/3D170q7>
- CTCE. (s/f). Actas de sesiones. Recuperado el 6 de marzo de 2023, de Consejo técnico catastral del Estado de Jalisco. <https://bit.ly/3g7oDeW>
- Demerutis Arenas, J. Á. (2020). El COVID-19 en las Áreas Metropolitanas: ¿Coordinación Intermunicipal para la salud en las metrópolis de Jalisco? *Deliberativa Revista de Estudios*

Metropolitanos en Gobernanza, 1–19.

Díaz Cayeros, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge University Press.

Flores Mota, J. L., & Santana Guzmán, E. (2021). *Impuesto predial: situación actual y cómo incrementar su recaudación*. El municipio en el federalismo fiscal, 9–22.

Forero H, R. H., & Sietchiping, R. (2022). *Metropolises Overcoming the COVID-19 Pandemic: An Urgent Call for Territorializing Global Agendas at Subnational Levels*. <https://bit.ly/3TtJ3hG>

García Vázquez, N., & Porras, A. R. (2020). *El federalismo fiscal en Jalisco*. Universidad de Guadalajara.

Gobierno de El Salto (s.f.). *El presupuesto de egresos anual y, en su caso, el clasificador por objeto del gasto del sujeto obligado, de cuando menos los últimos tres años*. Transparencia. <https://bit.ly/3CXLIId0>.

Gobierno de Guadalajara (s.f.). *Clasificador por objeto del gasto*. Transparencia. <https://bit.ly/3CYBdpl>.

Gobierno de Jalisco (s.f.). *Leyes de ingreso, en Periódico Oficial de Jalisco*. <https://bit.ly/3D0xOqp>.

Gobierno de México (s.f.). *Recaudación Local en Transparencia Presupuestaria*. Observatorio del gasto. <https://bit.ly/3gdHGnJ>.

Gobierno de Puerto Vallarta (s.f.). *El presupuesto de egresos anual y, en su caso, el clasificador por objeto del gasto del sujeto obligado, de cuando menos los últimos tres años*. Transparencia. <https://bit.ly/3D1lHtj>.

Gobierno de Tequila (s.f.). *Presupuesto de egresos anual*. Transparencia. <https://bit.ly/3S-1jx0Z>.

Gobierno de Valle de Juárez (s.f.). *Transparencia Artículo 8*. Transparencia. <https://bit.ly/3yMkVOq>.

Gobierno de Zapopan (s.f.). *Presupuesto asignado*. Transparencia. <https://bit.ly/3Mxkw8d>.

Goodman, J. (2006). Houses, apartments, and the incidence of property taxes. *Housing Policy Debate*, 17(1), 1–26. <https://bit.ly/3TySkFw>

Guadarrama, M., Lambarri, A. (2022). *Hablemos de ingresos: mucha dependencia, poca autonomía*. <https://bit.ly/3yKpjNQ>

Guilfoyle, J. (2000). The Effect of Property Taxes on Home Values. *Journal of Real Estate Literature*, 8(2), 109–127. <https://bit.ly/3lvo0Pe>

- Herrera R. L. (2022, septiembre). *El impacto de la implementación de tarifas progresivas en contribuciones inmobiliarias en el municipio de Celaya*. Ley de Ingresos Municipal 2023, 99–104.
- IIEG. (2020). *Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco*. Políticas Municipales COVID-19. <https://bit.ly/3TnSZrN>
- INEGI. (2022a). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*. <http://bit.ly/42mA9XD>
- INEGI. (2022b). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. <http://bit.ly/3g8WjZB>
- Kennedy, W., McAllister, M. L. (2008). Politics of municipal property taxes: implications for decision-making. *Canadian Public Administration*, 48(2), 207–230. <https://bit.ly/3mYkKMG>
- Lillywhite, J. M. (1994). Property Tax Capitalization: Theory and Empirical Evidence (Utah State University). Utah State University, Logan. Disponible en: <https://bit.ly/40p3KgW>
- Madrigal Delgado, G. de J. (2021). *Desempeño fiscal municipal*. Propuesta para el pacto fiscal.
- Morones Hernández, H. (2021). *Consolidación de Reformas Constitucionales y Fiscales en apoyo al Fortalecimiento del Impuesto Predial*. El municipio en el federalismo fiscal. 71–81.
- Morones Hernández, H. (2022). *Áreas de oportunidad para incrementar la recaudación del Impuesto Predial*. Oportunidades de la Hacienda Municipal al inicio del año. 9–15.
- Moses, M. (2022). *The municipal financial crisis. A framework for understanding and fixing government budgeting*. Palgrave MacMillan.
- Parkin, M. (2018). *Economía*. (12a ed.). Pearson.
- Sirmans, G. S., Gatzlaff, D. H., Macpherson, D. A. (2008). The history of property tax capitalization in real estate. *Journal of Real Estate Literature*, 16(3), 327–343. <https://bit.ly/40n-jbGB>
- Slack, E. (2010). *The Property Tax ... in Theory and Practice*. Toronto.
- Smith, N. (1979). Toward a theory of gentrification: A back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 538–548. <https://bit.ly/3n9AJrf>
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2016). *La economía del sector público* (4a ed.). Antoni Bosch.
- Unda Gutiérrez, M. (2018). Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33(3), 601–637. <https://bit.ly/3lqAOGE>

Yinger, J., Bloom, H. S., Börsch Supan, A., & Ladd, H. F. (1988). *Property taxes and house values: the theory and estimation of intrajurisdictional property tax capitalization*. Academic Press.

Notas

¹Para el caso mexicano el CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable) establece como “rubro” el “impuesto” y como “tipo” los “impuestos sobre el patrimonio”, mientras que el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) establece como “partidas genéricas” el “impuesto predial” y la “adquisición de bienes inmuebles”.

²En la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco se establece que la base del impuesto de transmisiones se tomará del valor que resulte mayor entre el dispuesto por el avalúo practicado por perito y el valor de la operación señalado en el aviso de transmisión, contrato o escritura pública.

Tablas

Tabla 1
Inicio de aplicación de tasas progresivas al impuesto predial

Municipio	Ejercicio fiscal de inicio
Guadalajara*	2019
El Salto*	2020
Puerto Vallarta*	2020
Tequila*	2020
Zapopan *	2020
Valle de Juárez*	2021
Amacueca	2022
Lagos de Moreno	2022
San Cristobal de la Barranca	2022
Sayula	2022
Tlajomulco de Zúñiga	2022
Tonalá	2022
Unión de San Antonio	2022
Zapotlán del Rey	2022
Zapotlán el Grande	2022

Nota: los municipios marcados con * son los seleccionados para el presente estudio. Fuente: elaboración propia con base en las leyes de ingresos municipales (Gobierno de Jalisco, s.f.).

Tabla 2
Rezago promedio de las tablas de valores contra los valores mínimos recomendados por el Consejo Técnico Catastral del Estado de Jalisco

Municipio	2018	2019	2020	2021
El salto	-37.35%	-31.05%	-24.75%	-22.50%
Guadalajara	00.00%	00.00%	00.00%	00.00%
Puerto Vallarta	00.00%	00.00%	00.00%	00.00%
Tequila	-27.15%	-19.10%	-20,45%	.14.35%
Valle de Juárez	-13.80%	-19.80%	-23.70%	-15.40%
Zapopan	00.00%	00.00%	00.00%	00.00%
Resto de municipios	-19.90%	-25.93%	-17,16%	-14.71%

Nota: el rezago promedio es la diferencia del valor real registrado por cada cuenta predial, en relación al costo que debería estar registrado en función de las tablas catastrales. Fuente: elaboración propia con base en información del Consejo Técnico Catastral del Estado de Jalisco (CTCE, s.f.).

Tabla 3

Comparación de acuerdo a programas de capacitación, formación o profesionalización; e, impartición de cursos, diplomados, talleres o seminarios sobre catastro municipal en dicha área, para los años 2016 y 2020.

Municipio	Capacitación o profesionalización		Cursos, diplomados o talleres	
	2016	2020	2016	2020
Guadalajara	No	No	Sí	No
Puerto Vallarta	No	No	Sí	Sí
El Salto	No	No	Sí	Sí
Tequila	No	No	Sí	Sí
Valle de Juárez	No	No	Sí	Sí
Zapopan	No	Sí	No	Sí

Nota: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2022a).

Tabla 4.
Presupuesto asignado a la unidad administrativa de Catastro, por municipios seleccionados del 2018-2021

Municipio	2018	2019	2020	2021
Guadalajara	\$7,574, 940.00	s.i	s.i	s.i
El Salto	\$5,176, 452.00	\$3,153,251.00	\$3,228,929.00	\$3,322,890.86
Puerto Vallarta	s.i	s.i	\$170,625.00	s.i
Tequila	\$1,393,877.00	s.i	s.i	s.i
Zapopan	\$64,583,559.00	-	\$36,614,067.00	\$42,028,088.20
Valle de Juárez	\$173,978.00	s.i	\$91,908.00	\$178,514.00

Nota: elaboración propia con base en la información del presupuesto de egresos anual de los municipios seleccionados. Gobierno de Guadalajara (s.f.), Gobierno de El Salto (s.f.), Gobierno de Puerto Vallarta (s.f.), Gobierno de Tequila (s.f.), Gobierno de Zapopan (s.f.), Gobierno de Valle de Juárez (s.f.).

Tabla 5.

Comparación de municipios que implementaron acciones de modernización catastral, 2016 y 2020.

Municipio	2016	2020
Guadalajara	No	Sí
El Salto	Sí	Sí
Puerto Vallarta	No	No
Tequila	No	Sí
Zapopan	Sí	Sí
Valle de Juárez	No	Sí
% de municipios que SI implementaron acciones de modernización catastral		
Seleccionados	33%	83%
Resto de municipios	30.25%	64.71%

Nota: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2022a) ediciones 2017 y 2021.

Tabla 6.
Evolución del impuesto predial como proporción del total de impuestos propios y per cápita de municipios seleccionados, 2013-2021

Año	Varibale	Guadalajara	Puerto Vallarta	El Salto	Tequila	Valle de Juárez	Zapopan
2013	Predial/ ingresos Propios	56%	69%	30%	15%	37%	38%
	Predial per cápita	\$418.00	\$622.00	\$127.00	\$142.00	\$182.00	\$577.00
2014	Predial/ ingresos Propios	49%	56%	36%	14%	43%	34%
	Predial per cápita	\$520.00	\$746.00	\$133.00	\$149.00	\$193.00	\$616
2015	Predial/ ingresos Propios	36%	30%	40%	22%	21%	33%
	Predial per cápita	\$559.00	\$768.00	\$107.00	\$162.00	\$196.00	\$582.00
2016	Predial/ ingresos Propios	39%	29%	40%	22%	24%	33%
	Predial per cápita	\$557.00	\$733.00	\$112.00	\$166.00	\$219.00	\$651.00
2017	Predial/ ingresos Propios	37%	41%	24%	17%	23%	33%
	Predial per cápita	\$640.00	\$799.00	\$133.00	\$172.00	\$233.00	\$759.00
2018	Predial/ ingresos Propios	36%	27%	20%	15%	<i>n.d</i>	30%
	Predial per cápita	\$698.00	\$761.00	\$159.00	\$178.00	\$335.00	\$787.00

Año	Varibale	Guadalajara	Puerto Vallarta	El Salto	Tequila	Valle de Juárez	Zapopan
2019	Predial/ ingresos Propios	35%	30%	18%	17%	26%	30%
	Predial per cápita	\$878.00	\$781.00	\$173.00	\$186.00	\$343.00	\$839..00
2020	Predial/ ingresos Propios	39%	42%	25%	16%	22%	37%
	Predial per cápita	\$919.00	\$968.00	\$231.00	\$251.00	\$331.00	\$948.00
2021	Predial/ ingresos Propios	38%	30%	<i>n.d</i>	<i>n.d</i>	29%	32%
	Predial per cápita	\$1,007.00	\$1,059.00	\$242.00	\$332.00	\$438.00	1,068.00

Nota: elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria (Gobierno de México, s.f.); y, Finanzas públicas estatales y municipales (INEGI, 2022b).

Figuras

Figura 1.
Comparación de la variación porcentual del total de cuentas prediales pagadas de municipios seleccionados y resto de municipios

Municipio	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	N	Δ%	N	Δ%	N	Δ%	N	Δ%	N	Δ%	N	Δ%	N	Δ%	N	Δ%	N	Δ%
El Salto	33,334		33,560	0.68%	34,415	2.55%	33,847	-1.65%	34,122	0.81%	34,609	1.43%	36,741	6.16%	41,476	12.89%	39,897	-3.81%
Guadalajara	409,697		422,628	3.16%	402,759	-4.70%	398,176	-1.14%	417,058	4.74%	369,481	-11.41%	377,868	2.27%	359,255	-4.93%	365,112	1.63%
Puerto Vallarta	62,312		65,647	5.35%	75,329	14.75%	77,368	2.71%	81,874	5.82%	76,265	-6.85%	87,639	14.91%	70,065	-20.05%	80,475	14.86%
Tequila	6,447		6,360	-1.35%	6,653	4.61%	7,028	5.64%	8,082	15.00%	8,470	4.80%	9,217	8.82%	9,739	5.66%	10,039	3.08%
Valle de Juárez	3,727		3,856	3.46%	4,024	4.36%	4,199	4.35%	4,720	12.41%	5,058	7.16%	5,329	5.36%	5,719	7.32%	6,094	6.56%
Zapopan	323,853		327,537	1.14%	337,330	2.99%	342,865	1.64%	358,382	4.53%	387,145	8.03%	395,538	2.17%	392,283	-0.82%	407,021	3.76%
Resto de municipios	$\bar{x}$	Δ%	$\bar{x}$	Δ%	$\bar{x}$	Δ%	$\bar{x}$	Δ%	$\bar{x}$	Δ%	$\bar{x}$	Δ%	$\bar{x}$	Δ%	$\bar{x}$	Δ%	$\bar{x}$	Δ%
	11,650		11,531	-1.02%	12,022	4.26%	12,414	3.26%	12,530	0.93%	12,646	0.93%	12,938	2.31%	12,909	-0.22%	13,538	4.67%

Nota: N, es la cantidad total de cuentas prediales pagadas en un año por cada municipio seleccionado; $\bar{x}$, es el promedio de cuentas prediales pagadas en un año del resto de los municipios. Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria (Gobierno de México, s.f.), recaudación local, base de datos abiertos del impuesto predial municipal.

**Alberto Arellano Ríos y Javier Rosiles
Salas (coords.), (2021), *Políticas e instituciones
metropolitanas en México*, Zapopan, El Colegio de
Jalisco, 298 pp.**

LUIS FERNANDO DELGADO TREJO

Universidad Autónoma Metropolitana

 orcid.org/0000-0002-5891-2964

luisfer15072000@gmail.com

En México, las áreas metropolitanas son esenciales para gestionar el crecimiento urbano. Estas zonas urbanas que integran por diversos municipios demandan mayor coordinación para lograr su desarrollo y mejora en su calidad de vida. De ahí que organismos metropolitanos de planeación y coordinación sean clave en esta labor. El libro *Políticas e Instituciones Metropolitanas en México* analiza estas temáticas, enfocándose en las políticas públicas e instituciones gubernamentales. Su propósito elemental es comprender el funcionamiento de estas políticas y proponer mejoras para las metrópolis mexicanas. Se apoya en autores de la disciplina de la ciencia política, el gobierno, las políticas públicas y estudios urbanos.

En la primera parte, María Isela Vázquez Espinoza aborda el tema de “El debate de la coordinación metropolitana en México: trazos y apuntes”. Se elucide que, a través de una revisión de varios estudios cualitativos, destaca la importancia de señalar a los miembros de las organizaciones metropolitanas como un obstáculo, evidenciando la necesidad de enfocarse en las instituciones y su reestructuración dentro de un marco normativo más completo; aborda la problemática de la coordinación metropolitana en el país y realiza un análisis crítico de las condiciones y obstáculos que dificultan su efectividad. El texto destaca la complejidad institucional, la falta de voluntad política, la limitada legislación y el financiamiento como desafíos clave para la coordinación metropolitana en México.

Uno de los puntos más importantes de este artículo es el tamaño del grupo involucrado en la toma de decisiones, lo cual dificulta la cooperación debido a la resistencia al cambio institucional. Esta resistencia se deriva de un problema de acción colectiva, en el que los miembros del grupo no pueden actuar conjunta-



mente para lograr resultados deseados que beneficien a todos. Además, la falta de reglas claras de responsabilidades y atribuciones dificulta el logro de los objetivos esperados. Otro obstáculo identificado es la falta de mecanismos de financiamiento para la coordinación intergubernamental y metropolitana. Esta limitación crea una resistencia por parte de los gobiernos locales para ceder o colaborar con entidades o gestiones metropolitanas, ya que se percibe como una pérdida de soberanía. La falta de recursos financieros también afecta la efectividad del Fondo Metropolitano, creado en 2005, el cual no ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento de las zonas metropolitanas en el país.

La complejidad política y la falta de incentivos jurídicos, institucionales y financieros también se mencionan como obstáculos importantes. La toma de decisiones se ve afectada por la yuxtaposición de intereses de los municipios y los estados, lo que dificulta la coordinación. Además, la falta de estructuras institucionales adecuadas y la carencia de marcos legales que respalden la creación de gobiernos metropolitanos limitan la capacidad de acción de las áreas metropolitanas. Presenta una crítica fundamentada sobre los obstáculos y desafíos que enfrenta la coordinación metropolitana en México. Destaca la falta de voluntad política, la complejidad institucional, la escasez de recursos financieros y la limitada legislación como factores clave que dificultan la efectividad de las políticas públicas metropolitanas. Aunque se identifican los problemas, el texto no propone soluciones concretas para abordar estas limitaciones. Sin embargo, proporciona un punto de partida para futuros debates y reflexiones sobre cómo mejorar la coordinación metropolitana en México.

En el segundo capítulo “Capacidad institucional como factor determinante de las políticas públicas metropolitanas, frente a la insuficiencia de los gobiernos locales”, Raúl Hernández Mar y Yadira Montserrat Córdoba López exploran cómo un gobierno puede orientarse mediante políticas. Presentan una revisión de diversos conceptos, como Estado, gobierno, gobernanza y capacidad, que sirven como guía para su trabajo, aborda el concepto de gobernanza y su relación con la capacidad institucional del gobierno en el contexto de las políticas públicas metropolitanas. El autor destaca que los sistemas de gobierno tradicionales basados en la jerarquía y la unilateralidad no son adecuados para abordar los problemas complejos y diversos de la sociedad actual.

El concepto de gobernanza se presenta como un enfoque más apropiado para las ciudades, ya que implica una mayor cooperación y colaboración entre el Estado y los actores no estatales a través de redes decisionales mixtas. Se argumenta que la participación ciudadana es necesaria para movilizar y legitimar la acción de

los gobiernos, así como para inspirar soluciones creativas y viables. En cuanto a la capacidad institucional, se reconoce su importancia para el desarrollo humano y se define como la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos de forma sostenible. Se menciona que las capacidades institucionales varían de un país a otro y en el tiempo, y no hay un consenso claro sobre qué capacidades fortalecer. En general, el texto ofrece una visión crítica sobre la capacidad institucional de los gobiernos locales en el contexto de las políticas públicas metropolitanas. Destaca la necesidad de adoptar enfoques de gobernanza que fomenten la participación ciudadana y la colaboración entre diferentes actores para abordar los desafíos actuales de manera más efectiva. Sin embargo, el texto podría beneficiarse de una mayor estructura y claridad en la presentación de sus ideas y argumentos.

Javier Rosiles Salas, en el tercer capítulo “La pluralidad política de las 74 zonas metropolitanas de México”, examina la fragmentación política en las zonas metropolitanas a lo largo del tiempo. El autor comienza explicando la definición oficial de las zonas metropolitanas en México y los criterios para incluir municipios en ellas. Se menciona que en México existen 74 zonas metropolitanas, donde vive aproximadamente el 62.8% de la población del país. Discute la diferencia entre pluralidad política y fragmentación política. Se argumenta que la pluralidad política no implica necesariamente dificultades para el gobierno, pero la fragmentación política puede obstaculizar la coordinación entre los diferentes gobiernos. Se destaca la importancia de las relaciones intergubernamentales y la necesidad de mejorar la coordinación entre autoridades municipales en las zonas metropolitanas. Además, se elucide que se necesita una visión más integral y coordinada para abordar los problemas públicos en las zonas metropolitanas. Se destaca la importancia de las políticas públicas y el proceso político en la toma de decisiones en estos contextos.

El texto concluye con el análisis de la configuración política de las zonas metropolitanas en México y destacando la presencia del partido Morena (partido que encabeza la mayoría de los municipios metropolitanos, especialmente en la región centro). Se señala la pluralidad política existente en las zonas metropolitanas, con la participación de varios partidos políticos a nivel local y nacional. En general, el texto ofrece una visión crítica sobre la fragmentación política en las zonas metropolitanas de México y la falta de coordinación entre los diferentes gobiernos. Destaca la importancia de mejorar las relaciones intergubernamentales y adoptar una visión más integral para abordar los problemas públicos en estas áreas.

Juan Pablo Navarrete Vela, en su estudio exploratorio “Morena en las

capitales de los estados: 2015-2020”, analiza la envergadura de las ciudades capitales en el mapa de poder a nivel subnacional y cómo la llegada de Morena ha debilitado al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en menor medida tanto al Partido Acción Nacional (PAN) como al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se menciona que Morena ha logrado debilitar al PRI como el principal partido en las ciudades capitales en un corto plazo, lo que ha cambiado la competencia electoral y el manejo del presupuesto.

Se hace un énfasis a detalle respecto del fenómeno de los gobiernos yuxtapuestos, donde una unidad territorial es gobernada por un partido diferente al que controla la unidad territorial más grande. Esto ha generado nuevas interacciones políticas y desafíos en el ámbito local, como la necesidad de modernizar los procesos de gerencia municipal y mejorar la administración de las ciudades. Además, se aborda la importancia de gobernar las ciudades, especialmente las más pobladas, y los desafíos que enfrenta un nuevo partido y gobierno al asumir el poder. Se mencionan aspectos como la necesidad de coordinación entre diferentes niveles de gobierno, la planificación integral, la gestión eficaz de recursos y la solución de problemáticas comunes en las zonas metropolitanas. El autor concluye su escrito con la importancia del análisis del estatus de Morena en las capitales del país y cómo su llegada al poder ha generado cambios significativos en el sistema de partidos a nivel local. Sin embargo, también se menciona que se requiere una mayor profundidad en la exploración de la relación entre las ciudades capitales y las zonas metropolitanas.

Pablo Pineda Ortega, con la “Planeación de políticas municipales en seguridad pública con perspectiva metropolitana”, aborda la problemática de la seguridad pública en el contexto de la creciente urbanización y el crecimiento de las zonas metropolitanas. El autor destaca que la urbanización y el aumento de la población plantean desafíos en diversas áreas de la vida urbana, incluyendo el desarrollo social, las prácticas culturales, el crecimiento económico y la sostenibilidad en vivienda, infraestructura y servicios públicos.

El autor resalta que la inseguridad pública es uno de los problemas más apremiantes en México, dado que gran parte de la población vive en ciudades y el fenómeno delictivo trasciende las fronteras municipales. Se argumenta que la falta de coordinación entre los municipios colindantes dificulta la solución efectiva de este problema. Ante la ineficacia de las estrategias nacionales y el impacto de la pandemia, se enfatiza la importancia de estudiar detalladamente la situación de seguridad pública en diferentes zonas metropolitanas del país. El artículo analiza diferentes teorías y enfoques relacionados con la seguridad pública, como la

teoría ecológica del delito, la teoría epidemiológica del delito y la teoría de la eficacia colectiva. También se examinan los enfoques de prevención del delito, como la prevención social, la prevención basada en la comunidad y la prevención de situaciones propicias para el delito. Se sostiene que la prevención del delito requiere abordar las múltiples causas de la delincuencia e influir en los factores de riesgo y protectores.

En la segunda parte de dicho escrito, el texto “La conciencia municipal metropolitana en la construcción de gobernanza metropolitana. El caso de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala” escrito por Carlos Alfredo Zamora Oropeza aborda el fenómeno del crecimiento de las ciudades más allá de los límites municipales y la necesidad de colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales para abordar los problemas sociales metropolitanos.

Zamora Oropeza presenta tres explicaciones principales para la escasez de colaboración intermunicipal a nivel metropolitano en México. En primer lugar, se argumenta que la falta de capacidades institucionales de los municipios y la resistencia de los gobiernos supralocales dificultan la asociación entre municipios. En segundo lugar, se plantea que los altos costos de transacción también obstaculizan la colaboración, ya que los municipios toman decisiones basadas en costos y beneficios. En tercer lugar, se destaca la ausencia de una obligatoriedad efectiva de la coordinación y la colaboración intermunicipal como factor limitante; sostiene que estas explicaciones no consideran adecuadamente el papel de la “conciencia metropolitana” en la toma de decisiones de los actores municipales. La conciencia metropolitana se refiere a la comprensión de los problemas metropolitanos y la valoración de la colaboración como una posibilidad. Sin una conciencia metropolitana desarrollada, las otras explicaciones carecen de fundamento sólido.

El texto también aborda la gobernanza metropolitana como un proceso que involucra la construcción social de la colaboración y la toma de decisiones a nivel metropolitano. Se mencionan cuatro etapas en este proceso: descoordinación, formación de una conciencia metropolitana, búsqueda de acuerdos y construcción de una agenda metropolitana, y formulación y ejecución de proyectos para probar los mecanismos de gobernanza.

Laura Georgina Ahuactzin Pérez revisa y documenta la política pública del Plan Integral Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) Laguna en la Zona Metropolitana de la Laguna, demostrando que la falta de coordinación y acuerdos entre los gobiernos ha llevado a una parálisis en su ejecución. El ensayo titulado “Del conflicto a la coordinación en la formulación e implementación de políticas metropolitanas: el caso del PIMUS Laguna, 2013-2019” se centra en el análisis de las

dinámicas de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en el contexto de las políticas metropolitanas en México. El autor examina específicamente la interacción entre el gobierno federal, estatal y municipal en una zona metropolitana, resaltando la relevancia del modelo federal para comprender estas relaciones.

Se menciona a varios expertos en el tema para respaldar su argumento. Por ejemplo, menciona a Marga Gómez, quien señala que los sistemas federales deben ser examinados desde la política territorial y destaca la importancia de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. También hace referencia a Daniel Pérez Torres, quien explica las dificultades en el diseño e implementación de políticas metropolitanas debido a las resistencias de los diferentes órdenes de gobierno amparados por el sistema federal mexicano, al igual que a María Eugenia González Alcocer, quien enfatiza la importancia del papel del gobierno federal en la coordinación de las relaciones intergubernamentales en las zonas metropolitanas y propone el modelo de autoridad traslapada para promover una mejor distribución de recursos y la participación de la sociedad.

Sin embargo, el texto también destaca las limitaciones del modelo federal en México y la falta de una coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno. Se menciona que los gobiernos municipales tienen una participación mínima en las decisiones, lo que conduce a una centralización de las mismas. Además, se señala que la distribución jurídica en las zonas metropolitanas presenta problemas de duplicidades, ambigüedades y contradicciones que dificultan el seguimiento de las normas federales y estatales. Se concluye que la coordinación intergubernamental es clave para el desarrollo de políticas públicas metropolitanas, pero también reconoce los desafíos y conflictos que surgen en este proceso. Destaca la importancia de encontrar mecanismos de participación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno sin romper el equilibrio federal.

Magdiel Gómez Muñoz, se enfoca en la región metropolitana de Ocotlán y las zonas vecinas, se analizan los retos y oportunidades económicas, sociales y ecológicas, ofreciendo un diagnóstico socioeconómico, una descripción de su evolución poblacional y una prospectiva a largo plazo. Se destacan los retos y aspectos a considerar para el proceso de metropolización en la Región Ciénega, que involucra a los gobiernos de Jalisco y Michoacán. En el texto titulado “El Área Metropolitana de Ocotlán, Jalisco: génesis y evolución en la región Ciénega”, se aborda el tema de las metrópolis y su evolución tanto en Estados Unidos como en México. El autor comienza por contextualizar el origen del término “metrópoli”, señalando que fue utilizado por primera vez en Estados Unidos durante la década de 1920. En aquel entonces, se empleó para hacer referencia a las áreas

metropolitanas del país, coincidiendo con la construcción de una extensa red de supercarreteras que conectaba todo el territorio nacional.

En México, este fenómeno se hizo presente a partir de 1940, principalmente impulsado por la Ciudad de México y posteriormente por Guadalajara y Monterrey. En la década de 1990, se reconoció oficialmente el papel de las áreas metropolitanas en el desarrollo urbano del país. Se llevaron a cabo investigaciones para delimitar las Zonas Metropolitanas de México, y se descubrió que estas zonas generan el 71% del Producto Interno Bruto del país y tienen un potencial para impulsar el desarrollo económico y social de sus regiones. El texto también discute la definición de lo que son tanto Área Metropolitana como Zona Metropolitana, señalando que la primera se refiere a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central y sus áreas contiguas con características urbanas, mientras que la segunda se basa en criterios estadísticos y geográficos para incluir municipios que mantienen una alta integración funcional con los municipios centrales.

Lenin Cuauhtémoc Ríos Checa examina la policía metropolitana como política pública de seguridad en el Área Metropolitana de Guadalajara, destaca la importancia de priorizar acciones en la política pública y señala los aspectos en los que ha habido fallas, de igual manera, analiza el proceso de creación de la policía metropolitana y resalta la importancia de un marco normativo sólido para lograr acuerdos estables. El texto “La Policía Metropolitana de Guadalajara. Aprendizajes de un proceso fallido”, analiza los intentos de coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública en la zona metropolitana de Guadalajara desde la década de los 80’s hasta la actualidad. En dicho artículo, Benjamín Chapa, identifica cuatro intentos de coordinación y destaca el primero y el último debido a su enfoque en la creación de una policía metropolitana. La revisión de los intentos anteriores revela que han habido diversos aspectos controvertidos para lograr la concreción de propuestas de coordinación intergubernamental en seguridad pública. Estos aspectos incluyen la línea de mando, la cobertura territorial, la jurisdicción, el presupuesto y la capacitación del personal. Aunque algunos acuerdos se han alcanzado en cuanto a la comunicación operativa en materia de seguridad, los proyectos de policía intermunicipal o metropolitana no se han concretado en los intentos anteriores.

El texto luego se enfoca en el intento más reciente de coordinación intergubernamental en el Área Metropolitana de Guadalajara, que involucra la creación de la Policía Metropolitana de Guadalajara (PMG). Se menciona la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad en 2016 como antecedente inmediato de la PMG. Se describe la visión y el objeto de la PMG, que busca ser un componente

integral de seguridad pública en la zona metropolitana y trabajar en colaboración con la Agencia Metropolitana de Seguridad para implementar políticas públicas orientadas a la prevención y combate del delito. Sin embargo, se plantean aspectos polémicos en la creación de la PMG. Uno de ellos es la exclusión del municipio de San Pedro Tlaquepaque en la participación de la PMG, lo cual plantea interrogantes sobre las razones detrás de esta exclusión y su impacto en la viabilidad de la política pública. Además, se mencionan preocupaciones planteadas por el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, como la vaguedad en los alcances de la PMG, las cargas materiales y económicas impuestas al municipio, las imprecisiones en cuestiones laborales y la falta de previsión presupuestal.

En general, el texto presenta un análisis detallado de los intentos de coordinación intergubernamental en seguridad pública en el Área Metropolitana de Guadalajara. A través de la revisión de antecedentes y la descripción del intento más reciente con la creación de la PMG, se destacan los desafíos y las controversias asociadas con la implementación de una policía metropolitana en la zona. Sin embargo, se requiere una evaluación crítica adicional para determinar la eficacia y el impacto de estos intentos en la seguridad pública de la región.

Finalmente, Alberto Arellano Ríos, en su escrito “Instituciones metropolitanas en Barcelona, España, y Guadalajara, México”, realiza un análisis comparativo del diseño de instituciones metropolitanas en Barcelona, España, y Guadalajara, México. Destaca las diferencias entre un enfoque cooperativo y multinivel en Barcelona, y un enfoque más intergubernamental y jerárquico en Guadalajara. Aborda el tema de las instituciones y la gobernanza metropolitana. Se menciona que en las últimas décadas ha habido un consenso generalizado sobre la importancia de los temas metropolitanos debido a que las áreas metropolitanas son las unidades económicas dominantes en el sistema global.

Se destaca que la gobernanza metropolitana se enfrenta a dificultades de coordinación y cooperación debido a la multiplicidad de actores e instituciones que trascienden los límites político-administrativos. Ante esto, se busca una institucionalidad que aborde estos desafíos y se proponen alternativas de desarrollo metropolitano. El debate inicial se enfoca en la búsqueda de un buen gobierno local y en la gobernabilidad metropolitana, considerando la participación de la comunidad, la capacidad institucional de los gobiernos locales y los mecanismos de financiación. Luego, se enfatiza la noción de gobernanza metropolitana, que se centra en la gestión local a través de la coordinación y cooperación. Se menciona que la gobernanza metropolitana busca abordar la diversidad territorial y social, la fragmentación política, la globalización económica y los conflictos sociopolíti-

cos, la propia gobernanza metropolitana implica la negociación entre diferentes actores políticos y sociales, y se basa en la experimentación y la compatibilidad entre escenarios posibles. Se proponen alternativas institucionales basadas en un reformismo supramunicipal, un policentrismo territorial y un nuevo regionalismo.

Se resalta la importancia de instituciones que garanticen la gobernanza metropolitana a través de la cobertura espacial, la cooperación intergubernamental, la intensidad democrática, la relación con los gobiernos de nivel superior y la diversidad sectorial. Se enfatiza que la gobernanza metropolitana es una mezcla de descentralización intramunicipal y coordinación intergubernamental. Se aborda la complejidad y la incertidumbre de este enfoque y se destaca la necesidad de un debate sobre diferentes modelos de gobernanza.

En pocas palabras, este libro proporciona una visión clara y reflexiva sobre los diversos problemas que enfrentan las zonas metropolitanas en México. *Políticas e Instituciones Metropolitanas en México* nos invita a reflexionar sobre la importancia de fortalecer la gobernanza metropolitana como una herramienta fundamental para abordar los retos de las áreas metropolitanas en México. Con una colaboración efectiva, una planificación integral y una participación ciudadana activa, podremos construir ciudades más inclusivas, equitativas y sostenibles para el beneficio de todos.