# Municipio, buen gobierno y desarrollo sostenible

### Estudios en homenaje al Dr. Reynaldo Robles Martínez

Claudia Elena Robles Cardoso · Roberto Emilio Alpízar González





**Reynaldo Robles Martínez** fue Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se desempeñó como catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, primero como Profesor de asignatura, después como director y por último como Profesor de Tiempo Completo; además fue profesor del Colegio Mexiquense y profesor visitante de diversas universidades del interior del país, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Tlaxcala, por mencionar algunas.

En el ámbito profesional el Dr. Reynaldo Robles desempeñó diversos cargos en el Estado de México entre los que se cuentan los siguientes: asesor jurídico del Gobierno; Síndico Procurador del Ayuntamiento de Toluca; Magistrado del Tribunal Electoral; Subprocurador de la Procuraduría General de Justicia; Coordinador de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura y Presidente del Colegio de Abogados, entre otros.

Cuenta con diversas publicaciones en las que destacan: su participación la obra colectiva "La Reforma de Estado y el Nuevo Federalismo" para la Reforma del Estado de Oaxaca, asimismo en el libro "Las Constituciones del Estado de México y sus Reformas 1824-2008"; finalmente mención especial merece su obra paradigmática "El Municipio", cuya primera edición data de 1987, fue revisada y actualizada por su autor a lo largo de diez ediciones.

El Dr. Reynaldo Robles fallece en el año 2016, trascendiendo por todas y cada una de sus aportaciones al derecho municipal, tanto en el campo de la investigación como en la práctica cotidiana del ejercicio profesional de la abogacía.





# Municipio, buen gobierno y desarrollo sostenible

## Estudios en homenaje al Dr. Reynaldo Robles Martínez

Claudia Elena Robles Cardoso · Roberto Emilio Alpízar González





El tiraje digital de esta obra: "Municipio, buen gobierno y desarrollo sostenible." se realizó posterior a un riguroso proceso de arbitraje doble ciego, llevado a cabo por expertos miembros del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) del Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) en México y otros expertos internacionales, así como revisión anti plagio y aval del Consejo Editorial del Fondo Editorial para la Investigación Académica (FONEIA). Primera edición digital de distribución gratuita, septiembre de 2024.

Fondo Editorial para la Investigación Académica es titular de los derechos de esta edición conforme licencia Creative Commons de Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual (by-nc-sa). Los coordinadores así como cada uno de los autores y autoras son titulares y responsables únicos del contenido.

Coordinadores: Claudia Elena Robles Cardoso, Roberto Emilio Alpízar González.

Diseño editorial y portada: Cristina Carreira Sánchez Revisión de estilo y forma: Eduardo Morquecho Balderas Editor: José Francisco Báez Corona

Imagen de portada editada y recuperada de www2.toluca.gob.mx Requerimientos técnicos: Windows XP o superior, Mac OS, Adobe Acrobat Reader.

Sello Editorial: Fondo Editorial para la Investigación Académica (FONEIA). www.foneia.org consejoeditorial@foneia.org, 52 (228)1383728, Paseo de la Reforma Col. Centro, Cuauhtémoc, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-5905-12-9

### ÍNDICE

La gobernabilidad municipal como un derecho de las y los ciudadanos Claudia Elena Robles Cardoso	10
Planeación estratégica y disruptiva para el desarrollo sostenible del municipio en México Roberto Emilio Alpízar González	24
La dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el ámbito municipal del Estado de México Rocío Juárez González María del Carmen Gaytán Brunet	60
La Violación de la Autonomía Estatal y Municipal por el Fondo de Aportación de Seguridad Pública (FASP) en México Reynaldo Robles Cardoso Carlos Muñiz Díaz	90
La importancia de la participación del municipio de Toluca en la educación María Teresa Martínez Rodríguez	113

#### INTRODUCCIÓN

El libro "Municipio, buen gobierno y desarrollo sostenible: Estudios en homenaje al Dr. Reynaldo Robles Martínez" ofrece una reflexión profunda y multifacética sobre los desafíos y oportunidades que enfrentan los municipios en el contexto actual, donde la gobernabilidad, la sostenibilidad y la promoción de los derechos humanos son más relevantes que nunca.

A través de un análisis riguroso y detallado de diversas dimensiones clave, esta obra explora cómo los municipios pueden y deben convertirse en actores fundamentales para garantizar el bienestar de sus ciudadanos y el desarrollo sostenible de sus comunidades. El primer capítulo, dedicado a la gobernabilidad municipal, destaca la importancia de reconocer este ámbito como un derecho inherente de las y los ciudadanos, subrayando la necesidad de una administración local transparente y participativa.

La obra continúa abordando la planificación estratégica como una herramienta esencial para el desarrollo sostenible del municipio, destacando las mejores prácticas y enfoques innovadores que permiten a los gobiernos locales cumplir con sus responsabilidades de manera eficaz.

En la dimensión ambiental, se examina cómo los municipios pueden integrarse plenamente en las políticas de sostenibilidad, promoviendo un desarrollo que respete y conserve los recursos naturales, asegurando un futuro viable para las próximas generaciones.

El nuevo paradigma de los derechos humanos en la administración pública municipal es otro tema central, donde se explora cómo los principios de igualdad, inclusión y justicia deben permear cada aspecto de la gestión local.

El fortalecimiento municipal se aborda a través del análisis de la distribución y gestión del fondo de seguridad pública, identificando

las mejores estrategias para maximizar los recursos y garantizar la seguridad de las comunidades.

Finalmente, se destaca la importancia crucial de la participación del municipio en la educación, reconociendo su papel en la formación de ciudadanos conscientes, críticos y comprometidos con su entorno.

Esta obra no solo rinde homenaje al Dr. Reynaldo Robles Martínez, ofrece además una valiosa guía para académicos, funcionarios públicos y todos aquellos interesados en el buen gobierno y el desarrollo sostenible en el ámbito municipal.

# La gobernabilidad municipal como un derecho de las y los ciudadanos

Dra. Claudia Elena Robles Cardoso

## La gobernabilidad municipal como un derecho de las y los ciudadanos.

Dra. Claudia Elena Robles Cardoso<sup>1</sup>

La esencia de nuestra vida consiste, después de todo, en el funcionamiento político de la sociedad en que nos encontramos Michel Foucault

**SUMARIO.** I. introducción; II. Municipio; III. Gobernabilidad; IV. Participación Ciudadana; V. Participación como derecho de los ciudadanos; VI. Conclusiones. VII. Fuentes de consulta.

#### I. Introducción

Vivir en sociedad es una característica ontológica del ser humano quien desde siempre ha buscado la mejor forma de organizarse, de constituirse. La evolución lo ha llevado a crear nuevas formas, nuevas técnicas y estrategias, que son necesarias distinguir y delimitar sobre todo para aplicarlas de la mejor manera y, evitar confusiones que permitan creer que se está sustituyendo alguna forma de organización. Lo que simplemente se está realizando es efectuar mejoras para ser aplicadas de forma adecuada.

De ahí la importancia de comprender lo que significan y lo que sucede con los términos: gobernación y gobernabilidad. En consecuencia, a través de este trabajo pretendemos distinguirlas de otras formas y así entender su uso, por ejemplo: poder, democracia, gobierno, autoridad y así llegar a nuestro objetivo que es entender lo que es la gobernabilidad municipal y la participación de los ciudadanos en las actividades del Municipio.

<sup>-</sup>

Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México e integrante del Cuerpo Académico Estudios en Derechos Humanos y sus garantías y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8668-7680.

El hombre es un ser gregario que se reúne con sus semejantes para apoyarse, para auxiliarse y lograr sus objetivos. Aristóteles (1900) menciona que los seres humanos se pueden realizar plenamente solamente si logran vivir en sociedad, debido a que por naturaleza tienen la necesidad de vivir con otras personas. Así mismo, señala que aquellos que son incapaces de vivir en sociedad o que no la necesitan por su propia naturaleza, son considerados bestias o dioses.

El hombre es un animal de *telos*, lo que significa que persigue propósitos, es decir; está determinado a lograr sus fines, acción que lo distingue significativamente de los demás animales. Así entonces, encontramos que los hombres son la única especie animal que logra autodeterminarse, prever su futuro y sus objetivos; esto es, que puede establecer sus propios fines; capacidad que le permite organizarse.

#### II. Municipio

El Municipio es el ámbito de gobierno más próximo al ser humano en sociedad. Tiene como objeto organizar a los miembros de la comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal (Roldán, 2018), regido por normas, principios y valores contenidos en el Ordenamiento Jurídico Nacional, el cual está representado por un órgano colegiado de gobierno denominado Ayuntamiento y que tiene como finalidad buscar la satisfacción de las necesidades de la colectividad (Robles, 2000).

En México las particularidades del Municipio han sido definidas por los ideales del pueblo mexicano, quien lo ha identificado como seno de la democracia, en virtud de que, en la actualidad, así lo establece el artículo 115 Constitucional, el cual es la base de la división territorial, política, jurídica y administrativa de los estados miembros de la nación.

El municipio es considerado como institución social, al ser un espacio donde el individuo se relaciona con su comunidad y donde realiza actividades primordiales de convivencia. Es el municipio, el lugar en donde el individuo se establece con su familia, hace de éste su vecindario, establece lazos de amistad; realiza sus principales actividades como el trabajo, la educación y el deporte. Como institución política, al municipio se le considera como la escuela de la democracia, ya que goza de ideales como lo son la libertad y la autonomía; postulados de la convivencia social en la comunidad local y, como medio para que la sociedad pueda conservar sus costumbres y tradiciones. Por ello, uno de los elementos principales que lo integran es la población; la cual es determinada por la vecindad y es lo que caracteriza a la institución municipal en estricto sentido.

La calidad de vecino acontece de la residencia habitual de las personas en una comunidad, por lo que gramaticalmente, vecino es el que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, es decir, hablar de vecindad presupone la contigüidad material de familias y edificaciones.

Robles define al municipio mexicano como "una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior" (2000, p. 16).

La vecindad es el elemento más importante de la institución municipal debido a que las instituciones son creadas por las personas y para las personas y, en ese sentido, la vecindad se refiere a la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el cúmulo de muchas experiencias de vida, hábitos, propiedades comunes, de cargas solidarias y todo lo que se requiere para formar una sociedad.

El municipio debe ser fortalecido en su vecindad, para que de esa forma las y los ciudadanos puedan arraigarse y fomentar la cultura de las buenas costumbres y las tradiciones, pero también su educación y el respeto a los derechos humanos para poder contar con municipios que cumplan eficiente y eficazmente con los fines para los cuales fueron creados para garantizar el desarrollo humano sostenible de sus miembros y comunidades, tomando en cuenta la pluralidad y el multiculturalismo.

Es necesario considerar algunos aspectos importantes para el desarrollo del municipio como lo son:

#### I. Libertad municipal

El principio de libertad municipal es más amplio que la autonomía, y como el Municipio es parte de una Entidad política superior, como lo es el Estado; tiene libertad que es un concepto más extenso, más rico y completo. Esta libertad del Municipio Mexicano no involucra que sea independiente, ya que está inmerso y regulado por dos órdenes jurídicos, el Federal y el Estatal quienes determinan la libertad del Municipio.

El Municipio es una persona colectiva de derecho público, por lo que tiene libertad, para establecer sus objetivos y sus fines, así como escoger y definir los medios para alcanzarlos, esta potestad está limitada por la Ley para poder señalar como fin lo lícito.

#### II. El Gobierno Municipal.

El Municipio se autogobierna por sus propios vecinos, por medio de un Ayuntamiento, el cual es considerado como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos. Está conformado por un presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, los cuales son electos por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, éste último sólo para designar regidores y en algunos municipios también a los síndicos.

#### III. Los Servicios Públicos Municipales.

El Municipio es el encargado de brindar directa o indirectamente los servicios públicos de forma continua y permanente, entendida como la actividad técnica especializada interesada en satisfacer necesidades colectivas, cuyo cumplimiento es regulado, asegurado y controlado por la Ley.

La administración pública municipal es dinámica y acelerada, por lo que demanda la puesta en marcha de diversos factores, tales como: la capacidad y tiempo de un servidor público, la complejidad de los programas federales y estatales, las reglas de operación, la distancia con los promotores e impulsores de los programas que reditúan en el bienestar de un municipio, la dispersión poblacional; la falta de conocimiento de la normatividad o la improvisación, hace que esta tarea pueda tornarse agobiante para un gobierno municipal y sus autoridades, orillando en ocasiones a un inevitable fracaso administrativo por la carencia de acciones, obras y programas de gobierno.

Tomando en cuenta el marco de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, los municipios del Estado de México presentan una compleja problemática que se identifica con las ciudades y/o asentamientos humanos que no cuentan con todos los servicios públicos básicos (agua, alumbrado, alcantarillado, recolección y disposición final de residuos, pavimentación, seguridad pública); ni tampoco con espacios seguros, inclusivos y sostenibles.

#### III. Gobernabilidad

Gobernar implica establecer consensos, tomar en cuenta a la comunidad para que ésta se exprese, apoye en lo necesario para conseguir resultados y que éstos se vinculen con la gestión pública, la cual es entendida como una herramienta mediante la cual se establecen acuerdos para el logro de las metas públicas. El modo de gobernar es la posibilidad de alcanzar acuerdos básicos en la

colectividad que genera estabilidad y certidumbre para todos. La gobernabilidad necesita que los actores sociales, políticos y económicos sean parte activa en la definición y aplicación de las reglas del juego que la comunidad necesita para crecer y desarrollarse; es un asunto que debe considerarse en el mundo de las instituciones y las políticas públicas (Alcántara, 1995, p. 116). Dado que la sociedad es dinámica y cambiante desde el punto de vista político, económico y en general desde cualquier nivel, el cambio es la variante más constante de una sociedad. Eso produce una serie de acontecimientos que generan problemas y cuestionan las estructuras, así como sus sistemas de gestión; por lo que estas cuestiones son el objeto material de la Gobernanza que a través de un tratamiento interdisciplinario: sociológico, político, económico, psicológico y un lente histórico tratan de entender y ampliar los fenómenos que aluden a la acción de gobernar.

Los estudios de Gobernanza y Gobernabilidad nos permiten consultar con la historia las fortalezas y las debilidades de los tipos de política aplicables en un momento determinado y con circunstancias similares, o en su caso entender los riesgos que se pueden presentar con una determinada decisión y conocer las restricciones que prevalecen en un país que le impiden avanzar hacia una mejor Gobernabilidad y en una óptima Gobernanza. De igual forma esto nos permite conocer los obstáculos para avanzar satisfactoriamente y corregirlos.

La gobernabilidad se basa en la forma de obtener resultados exitosos, por lo que conlleva procesos de negociación que nos señalen las reglas del juego que regulan la vida de los otros. Todo orden jurídico y político es el resultado del acuerdo de voluntades que refleja cómo los diversos actores están dispuestos a entenderse, no a confrontarse, por lo que la democracia es fundamental para que se consolide el gobierno de las instituciones (Rosique, 2008, p.19). En el gobierno (Cruz, 2008, p.185) de las instituciones lo importante es cumplir las reglas del juego que se acuerdan con base en la universalidad y generalidad de las normas positivas.

La gobernabilidad municipal se refiere a la capacidad de un municipio o gobierno local para funcionar de manera efectiva, eficiente y democrática, cumpliendo con las expectativas y necesidades de sus ciudadanos. La gobernabilidad municipal implica una serie de elementos y prácticas que contribuyen al buen gobierno a nivel local. Algunos de los aspectos clave de la gobernabilidad municipal son los siguientes:

- a. Participación Ciudadana: La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones locales es esencial para una gobernabilidad efectiva. Esto incluye la consulta a la comunidad en la formulación de políticas, la organización de audiencias públicas y la promoción de la participación en consejos ciudadanos y comités.
- b. Transparencia y Rendición de Cuentas: Los gobiernos municipales deben ser transparentes en sus acciones y decisiones. Esto implica la divulgación de información relevante, como presupuestos, gastos públicos y contratos.
- c. Estado de Derecho: La gobernabilidad municipal se basa en el respeto por el estado de derecho. Esto significa que las decisiones y acciones del gobierno local deben estar en conformidad con la ley y proteger los derechos y libertades de los ciudadanos.
- d. Eficiencia y Eficacia en la Gestión: Un gobierno municipal eficiente utiliza los recursos disponibles de manera efectiva para proporcionar servicios públicos de calidad. Esto incluye la planificación adecuada, la gestión de proyectos y la evaluación de resultados.
- e. Desarrollo Sostenible: Los municipios deben promover un desarrollo sostenible que tenga en cuenta tanto las necesidades actuales como las futuras. Esto implica la planificación urbana, la gestión de recursos naturales y la protección del medio ambiente
- f. Colaboración Interinstitucional: La cooperación entre el gobierno municipal y otras instituciones, como el gobierno estatal, federal, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, puede ser clave para abordar desafíos complejos.

- g. Capacitación y Profesionalización: El personal del gobierno municipal debe estar capacitado y profesionalizado para llevar a cabo sus responsabilidades de manera efectiva. Esto incluye a los funcionarios públicos y a los empleados municipales.
- h. Seguridad Ciudadana: Garantizar la seguridad y el orden público es fundamental para la gobernabilidad municipal. Esto implica la cooperación con las fuerzas de seguridad, la prevención del delito y la respuesta a situaciones de emergencia.
- i. Planificación Estratégica: Es importante el desarrollo de un plan estratégico a largo plazo a fin de establecer metas y prioridades para el municipio y asegurarse de que las políticas y proyectos estén alineados con esos objetivos.

Estos indicadores permiten conocer las fortalezas y debilidades, que cada Municipio debe identificar para mejorar su gobernabilidad.

#### IV. Participación ciudadana

La participación ciudadana tiene un papel importante en las sociedades democráticas, ya que permite generar nuevos modelos de gobernabilidad por medio de actores que exigen sus derechos y demandan su intervención en la configuración de políticas públicas conformes a su realidad económica, geográfica y cultural. En ese sentido, la participación ciudadana fortalece al municipio y a la sociedad, sin que ello represente una pérdida de identidad.

La participación ciudadana se encuentra vinculada al conjunto de voluntades humanas para la realización de un fin en común. Se presenta mediante la combinación de un ambiente político y la voluntad de participar. El medio político, social y económico, las características de los seres humanos que deciden integrarse a una organización, establecen los motores de la participación: el ambiente y el individuo forman los amarres de la vida social de una nación. Entonces, "podría hablarse de democracia cotidiana en un ambiente político que empuja a la participación ciudadana, por razones ajenas a las prácticas democráticas" (Merino, 1994, p. 19).

Mientras Balbis (citado por Pedro Miguel, 2008) plantea la participación ciudadana como "toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor al Estado y que intenta –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública" (p. 1). Para Merino (2001) es "una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos" (p. 24).

Así entonces, la participación ciudadana en el ámbito municipal se refiere a la implicación activa de los residentes de una comunidad en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos locales que afectan sus vidas. Esta participación es fundamental para el funcionamiento efectivo de la democracia a nivel local y para asegurar que las políticas y servicios municipales reflejen las necesidades y deseos de la población.

Aquí hay algunas formas comunes de participación ciudadana en el ámbito municipal:

- a) Elecciones Municipales: Los ciudadanos eligen a sus representantes municipales, como alcaldes y concejales, a través de elecciones. Estos representantes toman decisiones en nombre de la comunidad y deben ser responsables ante los votantes.
- b) Consejos Ciudadanos o Comités de Vecinos: En muchas ciudades se crean consejos ciudadanos o comités de vecinos que permiten a los residentes participar de manera activa en la planificación y toma de decisiones locales. Estos consejos pueden ser solo consultivos o tener poder de decisión.
- c) Presupuesto Participativo: En algunos lugares, se lleva a cabo un proceso de presupuesto participativo en el cual los ciudadanos pueden proponer y votar sobre cómo se debe gastar una parte del presupuesto municipal. Esto les permite influir directamente en las prioridades de inversión del gobierno local.
- d) Consultas y Audiencias Públicas: Los municipios organizan audiencias públicas sobre cuestiones importantes, como cambios en las regulaciones locales, proyectos de desarrollo y políticas específicas. Estas reuniones brindan a los ciudadanos

la oportunidad de expresar sus opiniones y preocupaciones por medio de iniciativas ciudadanas, redes sociales y plataformas en línea, participaciones en comités, educación cívica.

La participación ciudadana en el ámbito municipal es esencial para garantizar que las políticas y servicios locales sean inclusivos, efectivos y responsables. Cuando los residentes se involucran activamente en la toma de decisiones locales, se promueve una mayor transparencia, rendición de cuentas y una gobernanza más sólida a nivel municipal. Además, esta participación puede contribuir a la resolución de problemas y al fortalecimiento de las comunidades locales.

#### V. La participación como derecho de los ciudadanos

Es importante señalar que participar, significa "propiciar que los habitantes, así como los ciudadanos formen parte en las decisiones de lo que es del interés público" (IEDF, 2015, p. 29)., fomentar que la esfera pública sea competencia de todas las personas y que en la participación ciudadana existan condiciones para que el propio sistema democrático se reproduzca.

La participación ciudadana es considerada un derecho de los ciudadanos y es entendida como la intervención directa en los asuntos públicos de la ciudad. Lo cual permite controlar la gestión gubernamental y la evaluación de las políticas públicas. Es la forma en la que la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones. (Rodríquez, 2015).

Villarreal (citado por Rodríguez, 2015), distingue los siguientes tipos de participación:

a) La participación social, es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales.

- b) En la participación comunitaria, los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades, o simplemente con el objetivo de lograr un mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad.
- c) La participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político, como son los partidos políticos, el parlamento, las elecciones y los ayuntamientos.
- d) La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (recall) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana.

La participación ciudadana es un derecho fundamental en una democracia. Permite a los ciudadanos involucrarse en el proceso político y la toma de decisiones. Esto puede manifestarse a través del voto en elecciones, la participación en protestas .La participación es esencial para garantizar que el gobierno refleje los intereses y valores de la población.

#### VI. Conclusiones

La gobernabilidad municipal es un aspecto fundamental para garantizar que los derechos de las y los ciudadanos se respeten y se cumplan a nivel local. Esto implica tener una administración eficiente y transparente en el gobierno municipal, donde las necesidades y preocupaciones de la comunidad se aborden de manera efectiva. La participación ciudadana también desempeña un papel importante en este proceso, ya que permite a las personas influir en las decisiones que afectan sus vidas a nivel local. En resumen, la gobernabilidad municipal es esencial para proteger y promover los derechos de las y los ciudadanos en su entorno más cercano.

Desde el ámbito de la gobernabilidad debe haber apertura a la expresión de esa nueva forma de acción social desplegada por los ciudadanos para defender un conjunto de posiciones, derechos e intereses de los diversos sectores e intervenir decididamente en el diseño, planeación y desarrollo de las políticas públicas que le atañen directamente.

La autoridad municipal debe establecer acuerdos con los diferentes sectores para priorizar las necesidades más urgentes, considerando que la percepción de la realidad que tiene la ciudadanía no es la misma que la suya en la asignación de recursos para obras y servicios; por lo que es necesario generar una relación complementaria.

#### VII. Fuentes de consulta.

Alcántara, M. (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, Fondo de Cultura Económica, México.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2017). Participación Ciudadana Avances en la legislación del 2012-2017. Disponible en: file:///C:/Users/Armando/Downloads/Participacio%CC%81n%20Ciudadana%202 017%20(1). pdf

Balbis, J. "Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina", Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, s/f, en: http://equipopueblo.org.mx/part\_inci\_alop.htm

Robles, Reynaldo (2004). El Municipio. Porrúa, México.

Merino, Mauricio (1994). En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Colegio de México, México.

Serrano, A. (enero-abril, 2015). La participación ciudadana en México. 9(34). Revista *Estudios Políticos*. Revistas UNAM: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Sociales. Disponible en:

http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/46631/41895

## Planeación estratégica y disruptiva para el desarrollo sostenible del municipio en México

Roberto Emilio Alpízar González

# Planeación estratégica y disruptiva para el desarrollo sostenible del municipio en México

Roberto Emilio Alpízar González<sup>2</sup>

**SUMARIO.** I. Preámbulo; II. Planeación municipal; III. Antecedentes; IV. Marco jurídico; V. La importancia de la planeación; VI. Problemática; VII. La planeación estratégica; VIII. Visión y acción estratégica; IX. Desarrollo sostenible; X. La vecindad y los fines del municipio; XI. Innovación y pensamiento disruptivo; XII. Las aproximaciones entre la realidad y lo utópico en la innovación y el pensamiento disruptivo; XIII. Las limitantes de la innovación ;XIV. Restricciones al pensamiento disruptivo; XV. Gobernabilidad y estado disruptivo; XVI. El derecho al buen gobierno; XVII. Fuentes de consulta.

#### I. Preámbulo

El Municipio es el ámbito de gobierno más próximo al ser humano y tiene como objeto organizar a los miembros de la comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal (Roldán, 2018: 5). Regido por normas, principios y valores contenidos en el Ordenamiento Jurídico Nacional, que está representado por un órgano colegiado de gobierno denominado Ayuntamiento y que tiene como finalidad buscar la satisfacción de las necesidades de la colectividad (Robles, 2000: 9), y el desarrollo económico, social y cultural de su población.

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México e integrante del Cuerpo Académico Estudios en Derechos Humanos y sus garantías.

En consecuencia, el Ayuntamiento, a través de un proceso de planeación estratégica (Arao, 2019), disruptiva (Félix, 2018), y sostenible en términos de los objetivos de la agenda 2030, debe incidir particularmente en la promoción de las sociedades pacíficas e inclusivas y en lograr que las ciudades y nuestros municipios, sean seguros, pero, sobre todo; cuenten con instituciones responsables, sólidas y con buenos gobiernos.

En base a la teoría del pensamiento complejo (Mariotti, 2007), la cual establece que ésta es una forma de pensar que integra el pensamiento lineal cartesiano y el pensamiento sistémico, y que permite lidiar con el caos, la complejidad, la diversidad y la imprevisibilidad del mundo, especialmente en la etapa actual de desarrollo de las organizaciones.

Igualmente, la teoría del pensamiento complejo de Axelrod y Cohen (1999) indica que este pensamiento tiene que lidiar con los sistemas turbulentos, llamados sistemas complejos adaptativos, los cuales se caracterizan por acciones y reacciones caóticas que se desordenan rápidamente cuando están implicados múltiples agentes que interactúan entre sí, lo cual provoca que surjan estructuras espontáneas.

En el mismo orden de ideas, Chiavenato (2014) señala que las organizaciones, en vez de tener la complejidad con sus muchos participantes, las interacciones sin fin, el basto aprendizaje por ensayo y error y las infinitas iniciativas de unas y otras para imitar el éxito ajeno, deberían ser aprovechadas de mejor manera. Así entonces, todo puede suceder y la irregularidad es una propiedad fundamental de la organización donde las pequeñas perturbaciones eventuales pueden provocar grandes efectos y consecuencias. Por lo tanto, el estratega no puede confiar sólo en las estructuras, los sistemas, las reglas y los procedimientos; es necesario estar preparado para una adaptación continua a las nuevas formas.

#### II. Planeación municipal.

Cuando más fuerte sea la tempestad y vigoroso el oleaje del mar, tanto más atento y seguro debe estar el timonel frente a los desafíos de las aguas por donde se navega. De igual manera, la turbulencia y la incertidumbre que caracterizan al mundo actual de los negocios incesantemente presentan enormes y crecientes desafíos a las empresas y sus conductores. (Chiavenato y Sapiro, 2019: XVII).

En la medida en que estos desafíos aumentan, crece desproporcionadamente la necesidad de la planeación estratégica. Es preciso saber exactamente hacia donde ir y cómo superar los desafíos que surgen intempestivamente en el viaje. Así, llegar al puerto de destino en el momento correcto constituye la esencia del éxito del viaje. (Chiavenato y Sapiro, 2019: XVII).

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el imperativo que tiene el Estado de contar con un sistema de planeación, mismo que será democrático mediante la participación de diversos sectores de la sociedad; recogiendo sus aspiraciones y demandas para incorporarlas al plan de los programas de desarrollo.

Desde el punto de vista administrativo, al diseñar un ambiente para el desempeño efectivo de las personas que trabajan en grupo, la tarea fundamental de un gerente es ver que todos comprendan los propósitos y objetivos del grupo y sus métodos para lograrlos. Para que el esfuerzo del grupo sea efectivo las personas tienen que conocer lo que se espera que ellas cumplan. Esta es la función de planeación. La planeación comprende seleccionar misiones y objetivos, así como las acciones para alcanzarlos; requiere tomar decisiones, es decir, seleccionar entre cursos de acción futuros alternativos.

Creo en el proceso de planeación en la vida privada, pero creo aun con más énfasis que las instituciones públicas salvan la brecha existente entre dónde se está y a dónde se quiere llegar.

La planeación es un sistema moderno y eficaz que permite alcanzar mejores niveles de bienestar a los miembros de las comunidades. El proceso de planeación (formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación) es la organización sistemática de ciertas acciones para establecer propósitos, objetivos, políticas y estrategias rectoras así como la asignación de recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y evaluación de resultados con el propósito de lograr la transformación de una institución determinada (Robles, 2000: 327).

Planear es saber lo que se pretende y cómo alcanzar metas y objetivos; es conocer y entender el contexto externo; es saber cómo prevenir y evitar las amenazas; es calcular los riesgos y tratar de minimizarlos, evitando la vulnerabilidad; es prepararse tácticamente mediante una restructuración interna y buscar las sinergias necesarias; es ser osado en las metas propuestas y superarse de forma continua y constante para ofrecer cada vez mejores resultados a socios internos y externos. Planear no es tan solo vislumbrar el futuro; sino más bien es una forma de asegurar la supervivencia y continuidad de los negocios en razón de que se formalizan planes, programas y procedimientos que operan de forma consiente y congruente frente a las eventualidades y las contingencias que se presentan en el día a día de las organizaciones (Chiavenato y Sapiro, 2019: XVII).

En el ámbito municipal, el proceso de la administración pública es muy complejo y difícil de llevar a cabo por las enormes dificultades que se presentan, tales como: falta adecuada de preparación del titular de la administración pública "presidente municipal", insuficiencia de recursos financieros, ausencia de elementos humanos dispuestos a servir con un salario ínfimo y como consecuencia, la incapacidad para recaudar los impuestos para cubrir las cargas públicas del municipio, la falta de una pertinente planeación en el nivel superior que además evalué y controle permanentemente el proyecto político de desarrollo de la federación y del Estado, y tratar de solucionar la problemática social, con medidas urgentes e improvisadas; problemas muy graves con los que se enfrenta la realidad nacional a nivel del desarrollo municipal.

De ahí la importancia de elaborar un proyecto político de desarrollo, a través del cual el Ayuntamiento, como máximo órgano de gobierno del municipio oriente sus acciones y recursos, teniendo como objetivo superior alcanzar el desarrollo económico, social y político de sus comunidades.

En tal sentido los ayuntamientos del país a través del titular del ejecutivo municipal, deben decidir con anticipación el quehacer municipal, es decir, qué obras, qué bienes y servicios se deben realizar y proporcionar a la población para la satisfacción de sus necesidades y proyectarlas como una oferta política, y una vez ganada la elección; definir cóomo realizar las tareas, en dónde llevarlas a cabo y bajo que recomendaciones, normas y políticas públicas.

La planeación es una herramienta del gobierno directamente relacionada con un proyecto político de desarrollo, útil para reducir la incertidumbre respecto de un futuro probable en las sociedades. (Manual básico para la Administración municipal, México, 1996: 3)

Tomando en consideración que la planeación es un proceso sistemático que nos sirve para dar sentido y coherencia al quehacer municipal, se debe establecer un orden en las acciones y propósitos como los siguientes:

- a) Efectuar un estudio (diagnóstico) para saber las condiciones en las que se encuentra el municipio.
- b) Establecer objetivos generales
- c) Determinar cuál es la capacidad del gobierno municipal, fijar estrategias de acción
- d) Jerarquizar y determinar la prioridad de las necesidades
- e) Formular programas de adecuación y mejoramiento de las estructuras y formas de actuar; y
- f) Seleccionar alternativas de solución

Derivado de lo anterior, lograr los propósitos fundamentales de la planeación que son:

- La optimización de los recursos humanos, materiales y financieros con los que se cuenta;
- La búsqueda de racionalidad entre los medios disponibles y los fines perseguidos;
- La conformación de una unidad y establecimiento del control de las tareas realizadas por la administración pública con el objetivo de hacer más eficientes sus funciones y legitimar su acción;
- La coordinación y organización administrativa, tanto en funciones como en responsabilidades;
- La racionalidad de los recursos;
- La procuración de la participación de los diferentes sectores sociales, con la finalidad de incorporar sus aspiraciones y demandas al plan de desarrollo, y
- La estructuración de un planteamiento completo en la toma de decisiones anticipadas, en el análisis y fijación de metas, en la evaluación de resultados, en el ahorro y racionalidad en el uso de los recursos y en la promoción del desarrollo económico y social de las y los vecinos de la demarcación municipal.

En conclusión, la planeación se establece para reducir la incertidumbre con respecto al futuro de la sociedad; planear significa prever el futuro, decidir con anticipación qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quién debe hacerlo tomando en cuenta siempre el desarrollo humano sostenible de la población a corto, mediano y largo plazo para concretar un buen gobierno.

#### III. Antecedentes.

Dado que la planeación constituye un proceso de carácter técnico, pero de grandes repercusiones políticas para cualquier régimen, es importante tomar en cuenta algunos antecedentes sobre el particular.

Cómo parte de la organización del trabajo gubernamental, la planeación existía en México por lo menos desde el "plan sexenal" de 1933 preparado por el presidente Lázaro Cárdenas. Con base en estos instrumentos las diversas administraciones; prepararon sus propios planes, estableciendo diferentes conjuntos de objetivos y prioridades de gobierno. Era un proceso interno de la administración pública federal con poca o nula participación de la sociedad. Era un instrumento de gobierno que tenía el objetivo de guiar la acción de la administración pública en los diferentes campos.

En contraste con lo anterior, de acuerdo con Serna (2018: 528) la reforma de 1883, estableció el llamado sistema nacional de planeación democrática otorgando a los gobiernos federales estatales y municipales, facultades para diseñar un plan destinado a impulsar el desarrollo nacional estatal y municipal y el establecimiento de un mecanismo de participación social para dar legitimidad a las medidas adoptadas por el gobierno siguiendo el plan respectivo.

Hoy en día, para el proceso de planeación en cualquier instancia del sector público, pero particularmente en el ámbito municipal se debe tomar en cuenta la planeación estratégica para poder trazar metas-presupuesto a corto, mediano y largo plazo. Tomando en cuenta las prioridades de cada demarcación municipal, es pertinente involucrar a los diferentes sectores de la sociedad, y de forma simultánea acercarse a lo previsto por la agenda 2030 en lo relativo a un desarrollo sostenible y disruptivo, pero particularmente encaminado al desarrollo humano.

#### IV. Marco jurídico.

Desde el punto de vista jurídico, el proceso de planeación está regulado por el principio establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que está reglamentado por la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, con sus respectivas reformas hasta la fecha.

De acuerdo con el artículo constitucional citado, en sus dos primeros párrafos el Estado mexicano debe implementar un sistema de planeación democrática que logre, mediante la participación de los diversos sectores sociales recoger las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas correspondientes.

Una planeación con estas características, y acorde a lo señalado en la Ley de planeación, propicia la participación de las distintas organizaciones sociales existentes (de obreros, de campesinos, de empresarios, el sector académico, entre otros) en foros de consulta, mediante la expresión de sus opiniones y propuestas, denominados legisladores sociales, en palabras de Fix-Zamudio y Valencia (2007) incluidos los legisladores en lo particular.

Del texto constitucional se pueden distinguir las cuatro etapas del proceso de planeación en el artículo 26 constitucional tercer párrafo. Pues se habla de la *formulación*, en la que se elabora el Plan Integral de desarrollo y los programas de mediano plazo; de la *instrumentación* en la cual se formulan los programas operativos anuales, metas específicas, instrumentos, acciones y se asignan recursos; Control, consistente en realizar la oportuna detección y corrección de las deficiencias observadas en el plan; y *evaluación* en donde se comparan las previsiones con los resultados obtenidos, para advertir si el plan se llevó a cabo de manera satisfactoria.

Corresponde al ejecutivo federal, como se infiere del propio artículo 26, una actuación relevante en el proceso de planeación. Casi se define la planeación nacional en relación al ejecutivo, pues consiste según lo dispone le artículo 3 de la Ley de planeación, en la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económico, social, político y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país. El Plan Nacional de desarrollo deberá ser enviado por el Presidente de la Republica a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión y la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión aprobará dicho Plan dentro del plazo de dos meses contados a partir de su recepción.

En el contexto internacional existe la preocupación por alcanzar un desarrollo humano en forma sostenible, y para ese fin se hace necesario recurrir a la urgente necesidad de una planeación estratégica y disruptiva en los ámbitos nacionales, locales y municipales, con el propósito de dignificar la vida del ser humano en sociedad.

En términos de lo dispuesto en la agenda 2030 de la ONU, se alude al hecho de que el mundo cada vez está más urbanizado. Desde 2007 más de la mitad de la población mundial ha estado viviendo en ciudades, y se espera que dicha cantidad aumente hasta el 60 % para 2030<sup>3</sup>.

La rápida urbanización está dando como resultado un número creciente de habitantes en barrios pobres, con infraestructuras y servicios inadecuados y sobrecargados (como la recogida de residuos y los sistemas de agua y saneamiento, carreteras y transporte), lo cual está empeorando la contaminación del aire y el crecimiento urbano incontrolado.

El impacto de la COVID-19 será más devastador en las zonas urbanas pobres y densamente pobladas, especialmente para los mil millones de personas que vive en asentamientos informales y en barrios marginales en todo el mundo, donde el hacinamiento también dificulta cumplir con las medidas recomendadas, como el distanciamiento social y el autoaislamiento.

Para atender estas situaciones sociales adversas, la misma ONU ha trazado las siguientes metas a cumplirse en el 2030:

32

-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Las ciudades y las áreas metropolitanas son centros neurálgicos del crecimiento económico, ya que contribuyen al 60% aproximadamente del PIB mundial. Sin embargo, también representan alrededor del 70% de las emisiones de carbono mundiales y más del 60 % del uso de recursos. (ONU, tomado de la red el 25/04/2024, disponible en https://onuhabitat.org.mx/index.php/el-ods-del-mes-es-el-11)

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles; así como mejorar los barrios marginales.
- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países;
- Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, entre otras.

En este sentido y acorde a lo señalado por la ONU en su Agenda 2030, para el sistema de planeación en nuestro país, los gobiernos deben tomar en cuenta las aspiraciones y demandas de la sociedad, a través de los mecanismos definidos por la ley de planeación.

Así, la planeación, sería la forma de inyectar legitimidad a las acciones gubernamentales, formas que estarían creadas por el plan, qué a su vez serían diseñadas con base en las demandas sociales. No obstante, la reforma sobre la planeación fue una medida para fortalecer al presidente debido a que el proceso de planeación estaba organizando alrededor de él. El diseño del plan, la consulta a la sociedad civil, así como la ejecución del plan se sigue llevando a cabo como hasta hoy. Es un proceso que tiene lugar dentro de la administración pública.

Con esto, los ejecutivos federal, estatal y municipal se convirtieron en los más grandes mediadores, son el centro de un formidable instrumento para negociar con los grupos sociales. Además de realizar la elaboración de los planes de gobierno cada periodo gubernamental. Al respecto, Valadés señala que: "la ley de planeación está concebida todavía conforme a los patrones y estándares de un poder altamente centralizado propio de una

estructura autoritaria del ejercicio del poder político" (Valadés, 2009).

La ley establece que el plan nacional de desarrollo lo hace el gobierno y es coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto significa que un funcionario que no ha sido elegido, ni es responsable ante el Congreso es quién determina a su vez todas las políticas públicas del país y fija por ende el sentido del gasto.

De acuerdo con el artículo 2°, de la Ley de Planeación, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello es necesario tomar en cuenta los siguientes principios:

- La igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población en la mejora en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr un ambiente adecuado de la población.
- La obligación del estado de promover, respetar proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los Estados que sean parte.
- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país.

Con base en la normatividad presentada, se considera que el proceso de planeación estratégica y disruptiva debe ser un imperativo a cumplir en forma estricta por los diferentes ámbitos de gobierno, sujeto a una evaluación permanente para el logro de metas, propósitos y la previsión de posibles fenómenos que sean producto del entorno natural de las comunidades.

#### V. La Importancia de la planeación.

Como ya se ha referido planear es saber lo que se pretende y como alcanzar metas y objetivos; por lo tanto, es un proceso que permite cumplir con las expectativas a corto, mediano y largo plazo.

La importancia de la planeación radica en permitir razonar y regular la organización y el funcionamiento de los factores que inciden en la convivencia y el desarrollo de los sectores público, privado y social. La planeación no solo busca enfatizar la necesidad de resolver los requerimientos sociales, sino también fomentar y encausar los esfuerzos colectivos para resolverlos. La planeación municipal es el instrumento del gobierno y de acción lógica que debe responder a la voluntad y el deseo de la comunidad para coordinar el esfuerzo colectivo, reorientar las acciones y apoyar el cambio social y el progreso económico sustentado en la estrategia global y en las directrices políticas de la federación y los estados (Robles, 2000).

En concordancia a lo señalado por Robles, se considera que la planeación en el ámbito municipal debe obedecer a los objetivos aludidos o referidos en la agenda 2030, enfocándolo hacía una planeación estratégica de carácter disruptivo para prevenir y afrontar de forma oportuna cualquier contingencia que atente, en este ámbito, contra la dignidad de las personas.

#### VI. Problemática.

Como ha ocurrido desde hace algunas décadas en la formulación de los planes de desarrollo, podría convocarse a las tradicionales consultas temáticas regionales o de otros tipos. Las consultas públicas son necesarias y están previstas en la ley. Sin embargo, el procedimiento vigente ya no está a la altura del intenso debate que se ha registrado en el México de los últimos años, ni de la riqueza de las contribuciones académicas, ciudadanas, empresariales, sindicales y de otros orígenes en busca de nuevos cauces de desarrollo, como la transformación en múltiples aspectos de la vida

de los ciudadanos, la economía, la política, la sociedad y la cultura.

La formulación y consulta de los planes y programas se han convertido en un procedimiento rutinario, burocrático y sin consecuencias prácticas; lo que conduce al desprestigio público de la planeación y creencia de que es una actividad innecesaria. Por el contrario, se deben renovar las prácticas de participación y planeación.

La planeación debería ser vista como una planeación colectiva, pública, como un modo de definir el camino del desarrollo humano, de trazar rutas en lo inmediato, congruentes entre sí, y con la visión de corto a largo plazo. Es pertinente adoptar mecanismos deliberativos con base en las grandes decisiones nacionales y globales, con rendición de cuentas y con mecanismos de control y transparencia.

Así entonces, en una sociedad democrática inserta en una economía de mercado, y además globalizada, es necesario reconstruir las dimensiones del espacio público y dotar al estado y a sus municipios de nuevos contenidos y prácticas de planeación que permitan al espacio de gobierno más cercano al ser humano, enfrentar los desafíos de una sociedad cada vez más demandante, y así contribuir al desarrollo humano sostenible a través de una planeación estratégica y disruptiva.

#### VII. La Planeación estratégica

La planeación estratégica es un proceso que sirve para formular y ejecutar las estrategias de la organización con la finalidad de insertarla según su misión, en el contexto en el que se encuentra. Para Drucker "la planeación estratégica es el proceso continuo, basado en el conocimiento más amplio posible del futuro que se emplea para tomar decisiones en el presente, las cuales implican riesgos futuros en razón de los resultados esperados; es organizar las actividades necesarias para poner en práctica las decisiones

y para medir, con una reevaluación sistemática, los resultados obtenidos frente a las expectativas que se hayan generado" (Drucker, 1984).

El objetivo principal de la planeación estratégica es sentar las bases necesarias para las maniobras que permitirán a las organizaciones navegar y perpetuarse, incluso ante las condiciones dinámicas, cambiantes dentro del contexto de los negocios, y además; cada vez más adversas e imprevisibles. En la actualidad las organizaciones que triunfan son aquellas que tienen la capacidad de adaptarse y ceñirse debidamente al proceso continuo de cambios que se registran en el mundo dinámico y competitivo de los negocios. Es más, su éxito será mayor en la medida en que consigan anticipar esos cambios de forma proactiva y competitiva. Y ofrecer la innovación necesaria para la mejora del patrón de vida de la sociedad (Chiavenato y Sapiro, 2019: 27)

Hoy, según Kim, W. Chan y Mauborgne, Renée, con base en algunos autores, Sapiro (2019), nos muestra dos visiones básicas sobre la estrategia y cómo elaborarla:

- Visión estructuralista: Esta admite un flujo causal entre la estructura del mercado, la conducta de los participantes y el desempeño de las organizaciones. La estructura del mercado que resulta de las condiciones de la oferta y de la demanda imponen una conducta de los vendedores y compradores, la cual, a su vez, determina el desempeño de las empresas del sector. Tal visión lleva a las organizaciones a dividir los sectores en atractivos y no atractivos y una vez que los factores estructurales externos han determinado el nivel de utilidad total del sector a decidir, dónde entran y no entran con el propósito de captar la riqueza en vez de crearla.
- Visión reconstructivista: se basa en la teoría del crecimiento interno, según la cual la innovación y la creación del valor son fruto del ingenio de los emprendedores y se puede presentar en toda organización, en cualquier momento de forma intrínseca, debido a la reconstrucción cognitiva de los datos disponibles y de los factores del mercado.

Según está visión, la demanda adicional existe en el estado latente, aun sin explorar. El punto crucial del problema exige que la atención se desvíe, del lado de la oferta, al de la demanda y que se enfoque en la competencia al enfoque, en la innovación de valor, de modo que la demanda potencial, se convierta en demanda real. Así entonces, no existe un sector que sea atractivo o no atractivo en sí, pues las organizaciones pueden modificar al grado de atractivo sectorial por medio de un esfuerzo de reconstrucción consciente.

Por lo tanto, la competencia con los moldes tradicionales se vuelve irrelevante. Al estimular la demanda de la economía, la estrategia y la innovación del valor expande los mercados existentes y crea otros, redefine las fronteras y la estructura del sector; además de crear un nuevo espacio de mercado. Este es el enfoque que prevalece hoy, pero nada garantiza su permanencia, dada la dinámica del cambio y del desarrollo de las estrategias en las organizaciones.

Con la planeación estratégica se busca encontrar las herramientas y los caminos más adecuados para que tanto la empresa pública como la privada puedan navegar y perdurar en el tiempo en condiciones dinámicas, cambiantes, adversas e imprevisibles.

# VIII. Visión y acción estratégica.

Según Chiavenato y Sapiro, el estratega debe tener en mente la visión y la acción estratégicas. La visión estratégica involucra a una amplia visión del espacio y del tiempo. En relación con los espacios, la visión estratégica significa visualizar el todo. Podemos darle el nombre de abordaje sistemático u holístico y es importante comprender la totalidad de la situación y no solamente parte de ella. El todo es diferente a las partes que lo integran. Además, el estratega debe cultivar la visión periférica, es decir la capacidad de visualizar dónde está inserto el todo. Esto significa ver el entorno para comprender el papel del sistema y la manera de cómo se comporta el ambiente. Es fundamental mirar hacia afuera. En lo referente al tiempo, el estratega debe de ver más lejos y expandir su horizonte temporal. Esto significa mirar a largo plazo y no solo en

el corto o el mediano plazo. Es preciso entender las consecuencias futuras de nuestras decisiones actuales. sobre las que vivimos en un mundo de transformación y progresividad y el mañana será distinto al hoy. En cuanto a la acción estratégica, el estratega debe enfocarse a las metas y objetivos que desea alcanzar y en los resultados que quiere ofrecer. La complejidad, dinamismo, cambios e incertidumbre son los componentes principales del complicado juego en busca de resultados excepcionales con los recursos y habilidades que se tienen a la mano. El riesgo se vuelve cada vez más grande, pero el espíritu competidor y el liderazgo, aunados a una inteligencia competitiva capaces de crear una visión y acción estratégica, construyen los medios que podemos utilizar como armas y herramientas para la planeación, para obtener un gobierno con desarrollo sostenible.

La estrategia implica imaginación, creatividad, discernimiento, intuición, innovación, iniciativa y fuerza mental, por lo tanto; debe entenderse como la forma en cómo se visualiza el mundo exterior, las cuestiones desafiantes e inciertas o como la manera de aplicar un conjunto de medidas para definir y resolver problemas.

#### IX. Desarrollo sostenible.

Según Sapiro y Chiavenato (2019: 337), toda empresa crea o destruye valor en varias dimensiones y volúmenes. No se pueden ignorar los impactos económicos, sociales o ambientales que la empresa provoca, para bien o para mal. Durante mucho tiempo las estrategias de las empresas solo buscaban maximizar el rendimiento para los accionistas y los inversionistas. No había expectativa alguna de cumplir los objetivos de preservación ambiental o de la responsabilidad social. Por el contrario, la explotación indiscriminada de los recursos disponibles era la regla, mientras que persistía la despreocupación respecto del bienestar de los trabajadores y las comunidades en torno a las operaciones de las empresas en muchos sectores de la economía. La empresa se destinaba a cumplir las demandas, única y exclusivamente, de

sus propietarios. Sin embargo, hoy el escenario es muy diferente, pues las organizaciones compiten en un contexto más complejo y en un ambiente reglamentado. Ahora también se considera a las generaciones futuras e incluso a aquellas que no han nacido. Cada vez es más evidente que el interés estratégico de las organizaciones es operar en ambientes saludables, considerando el medio ambiente y el entorno socioeconómico. El desarrollo humano sostenible debe satisfacer las demandas de todas las partes interesadas; se integra la agenda de todo proceso de planeación estratégica de una organización cualquiera, cuya meta sea alcanzar resultados de modo sostenible a corto, mediano y largo plazo.

El desarrollo sostenible implica la toma de decisiones oportunas y racionales para satisfacer necesidades colectivas de una organización en forma eficiente y eficaz.

De acuerdo con Calixto y otros (2019): "El desarrollo sostenible es una estrategia promovida a nivel internacional dirigida a alcanzar niveles de vida más justos y equitativos. El concepto de sostenibilidad ha sido utilizado indistintamente con otros como, sustentable y sostenido, pero tienen su propia implicación" A continuación se define cada uno de estos términos:

- Sustentable se refiere a la posibilidad de tener una base de apoyo o un soporte para asegurar la permanencia de los recursos.
- Sostenible se refiere al proceso o hecho que una vez ocurrido puede mantenerse activo en el tiempo o continuar operando.
- Sostenido, suceso sé que mantienen integrado en el tiempo.

El desarrollo sostenible corresponde a un patrón de uso de recursos que, al mismo tiempo que pueda cumplir las demandas humanas y organizacionales, preserve el ambiente de manera que no comprometa los recursos y las necesidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias demandas y necesidades.

La sostenibilidad es un concepto amplio, y como tal debe ser tratada. La discusión en torno al desarrollo sostenible se basa en la concepción de que existen tres tipos de capital: el económico, el social y el natural. Estos deben de administrarse, considerando que tal vez no sean sustituibles o renovables, lo que depende de la forma en que sean utilizados o consumidos (Sapiro, 2019).

Daili, citado por Sapiro (2019), advierte que el capital natural no será necesariamente sustituido por el capital económico. En realidad, un capital natural puede ser repuesto, pero eso no garantiza la sostenibilidad del ecosistema donde ocurrió la reposición, como en el caso de la función estabilizadora del clima desarrollada por el bosque tropical del Amazonas. Muchos científicos afirman que esa función tal vez se ha perdido debido a la devastación persistente e incontrolable de ese ecosistema. Una verdadera devastación propiciada por el espíritu destructivo del humano.

En consecuencia, el desarrollo sostenible se refiere a la ejecución de un conjunto de estrategias e iniciativas que de forma transparente cumplan con las demandas de una sociedad y su gobierno y que, en forma simultánea se protejan los recursos humanos, naturales y económicos, preservando la naturaleza como garantía para un desarrollo humano sostenible de los diferentes municipios de nuestro país, fortaleciendo así su vecindad y los fines para los cuales fue creado como base de la división territorial, de la organización política y administrativa de las diferentes entidades federativas del estado mexicano; de tal forma que se pueda contar con buenos gobiernos.

# X. La Vecindad y los fines del Municipio.

La población constituye uno de los elementos fundamentales del municipio. Podemos señalar que la mayoría de los autores que nos dan su concepto del municipio señalan que la población municipal es determinada por la vecindad y es lo que caracteriza a la institución municipal en estricto sentido. La calidad de vecino deviene así de la residencia habitual de las personas en comunidad.

Gramaticalmente, vecino es el que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, es decir; hablar de vecindad presupone la contigüidad material de familias y edificaciones constituyendo una agrupación perfectamente individualizada en el espacio común.

Como ya se ha señalado, y citando a Robles (2000), el municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.

Como puede evidenciarse, uno de los elementos del municipio, que es la vecindad, es el elemento más importante de la institución municipal, pues como es bien sabido, las instituciones son creadas por las personas y para las personas, y en ese sentido, la vecindad se refiere a la reunión de varios individuos o familias ligados entre sí por el vínculo de muchos siglos de vida, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y todo lo que contribuye a formar una sociedad natural. Pues es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y las relaciones de la propia vecindad, es decir; personas que viven en un espacio contiguo.

En ese contexto radica la base social del municipio, que es el equivalente a ciudad en cuanto a conjunto de ciudadanos y no de edificaciones; y en particular, su esencia sociológica: las relaciones de vecindad caracterizan el origen de la institución municipal. Sin la vecindad no es posible imaginar al municipio. Las necesidades que ella requiere tienden al bien común, que es el fin de la sociedad local.

La vecindad, por lo tanto, otorga una serie de derechos y obligaciones a los miembros de la comunidad avecindada y que encontramos previstos en el orden jurídico, desde la Constitución hasta los bandos y reglamentos municipales. Como es sabido la calidad de vecino se adquiere por nacimiento o por radicar en el

municipio durante determinado tiempo. La calidad de ciudadano en consecuencia otorga a los pobladores del municipio la capacidad de participar en las actividades políticas de la localidad.

Según el autor sudamericano Efrén Córdova, citado por Carlos Francisco Quintana Roldán (2018), nos señala que el municipio es una comunidad natural y espontánea, que nace de la imprescindible necesidad de una organización política-jurídica y administrativa y que es reconocida por el estado y no creada por este.

En cuanto a la finalidad del municipio según Onsari, citado también por Robles (2000), nos dice que el municipio tiene su raíz en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Por ejemplo, conservar los caminos, enterrar a sus muertos, crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que afectan a la comunidad. Problemas que originan la necesidad de crear y organizarse de acuerdo a esos servicios, pero con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios.

Ochoa, citado por Quintana, nos dice que el municipio es un efecto de sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local; ...es fuente de expresión de la voluntad popular y, en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a la de sus componentes como asociación de estos.

Por eso es que Quintana concluye señalando que el municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de división territorial y de la organización política y administrativa de un estado.

Derivado de lo anterior, se considera que el municipio debe ser fortalecido en su vecindad, para que de esa forma las y los ciudadanos puedan arraigarse y fomentar la cultura de las buenas costumbres y las tradiciones, así como su educación y el respeto a los derechos humanos para poder contar con municipios que cumplan eficiente y eficazmente con los fines para los cuales fueron creados, y de esa manera garantizar el desarrollo humano sostenible de sus miembros y comunidades, tomando en cuenta la pluralidad y el multiculturalismo.

#### XI. Innovación y pensamiento disruptivo.

En pleno siglo XXI y en el umbral de la era de la información y el conocimiento y la vinculación con el desarrollo tecnológico y los retos que este representa, la palabra "innovación" tomó más fuerza e inició su ascenso protagónico en casi todas las áreas del conocimiento. En el mundo del marketing se habla de "innovar o morir", expresión a la que recurrió Borghino al publicar un libro cuyo contenido se orienta a explicar cómo competir en mercados saturados. Por su parte, Trias de Bes, conocido por sus títulos La buena suerte (2004) y el Libro Negro del emprendedor (2007), hace alusión a la innovación en su obra Innovar para ganar (2011) y se unió a autores como Pecorella, Cuevas, Friedman y Costa Picazo, quienes muestran la innovación como el camino que debe recorrer todo aquel que desee introducir cambios y mejoras en cualquier campo. Al hablar de innovación se comenzó a hablar de cambios; al hablar de cambios, se hizo necesario diferenciarlos entre graduales y radicales y, como consecuencia lógica, el pensamiento disruptivo no tardó en asociarse con la innovación. Esto es muy fácil de entender, ¿Cómo innovar si no se rompe con lo que se viene haciendo? Para que haya una ruptura coherente debe existir un orden que permita esa destrucción creativa (Prieto, 2018).

La innovación es la posibilidad que tiene el ser humano o los miembros de una colectividad y sus autoridades para romper con viejos esquemas y crear otros para mejorar las condiciones de vida de estos. Al respecto, Medina y Espíndola, citados por Bustamante (2012), "el término "innovar" etimológicamente proviene del latín "innovare", que quiere decir cambiar o alterar las cosas introduciendo novedades [...] a su vez, en el lenguaje común, innovar significa introducir un cambio".

A través de la innovación se puede llegar a un desarrollo económico, a un proceso de transformación económica, social y cultural. En conclusión, puedo señalar que la innovación es producto de la creatividad e imaginación del ser humano, es un conjunto de acciones orientadas a procesos que producen mejoras, transformaciones o alteraciones en diferentes campos y aspectos de variada índole, ya sea de un bien o de un servicio o la combinación de estos.

El término disruptivo proviene de "disrupción que significa rotura o interrupción brusca". Por su parte, Jiménez, citado por Vargas (2018), afirmó que el pensamiento disruptivo "es el motor de la innovación y otorga libertad necesaria para hacer cosas diferentes y nuevas". Por su parte Luke, citado por el mismo autor, invita a pensar de manera diferente, no convencional y, sobre todo, ir más allá de los límites preconcebidos a través de los modelos tradicionales orientados a la generación de riquezas para explorar otros un tanto heterodoxos, lo cual es coincidente con el pensamiento crítico, el sistemático y el divergente. Cada uno exhorta una ruptura de los preestablecido y a sobrepasar nuestros límites.

Hablar de innovación y ruptura de paradigmas es muy común en las aulas, en las conferencias, en las revistas especializadas y en los libros destinados a impulsar cambios. Pero, más allá de lo que se leé, dice o escucha, existe una realidad que desafía el idealismo que rodea la innovación y el pensamiento disruptivo, lo cual se asocia con mitos desde una visión crítica y reflexiva.

# XII. Las Aproximaciones entre la realidad y lo utópico en la innovación y el pensamiento disruptivo.

La utopía es el fin último del ser y la aspiración de todo proyecto, por ello considero que la creatividad del ser humano no tiene límites. Y así el pensamiento disruptivo debe romper con esquemas o modelos tradicionales aun a riesgo de parecer una ficción.

### a) La innovación como inspiración

Esta es exactamente la expresión que se le atribuye a Picasso: "La inspiración existe, pero tiene que encontrarse trabajando" (Romero & Santaolaya, 2013). Si nos detenemos a reflexionar sobre este aspecto, veremos que su principal aporte es destacar la imposibilidad del ser humano para determinar cuándo y cómo la inspiración se hará presente. Y es aquí donde encontramos el mito.

Aunque no es imposible, es muy poco probable que se pueda generar una idea innovadora en un medio controlado y orientado sólo para ello. Imaginemos a un docente pidiéndole a sus alumnos que lleven a la próxima clase una idea innovadora o a un gerente pidiéndoles a sus empleados lo mismo para la próxima reunión de la compañía. Si bien es cierto que una persona se puede esforzar por pensar en algo, como respuesta a la presión que las fechas limites imprimen, no es menos cierto que tal proceso no puede compararse con la inspiración.

De acuerdo con la Real Academia Española, la inspiración es, entre otras cosas, un estímulo que anima la labor creadora en el arte o la ciencia. Por su parte, Barrera (2008) indica que la inspiración es el refulgente que asoma por encima de la dedicación absoluta, el esfuerzo mantenido en un ámbito específico y una pizca de suerte. Es fenomenológicamente hablando, el horizonte filosófico donde el individuo vislumbra la iluminación creadora, que no es, de ningún modo, exclusiva del científico o el artista.

Con base en lo anterior, se puede pensar que, al momento de innovar, no se debe dar por sentado que la inspiración se hará

presente de manera inmediata y justo cuando se necesite. La inspiración aparecerá cuando las condiciones estén dadas, y lamentablemente, no hay forma alguna de saber cuándo será.

Por lo tanto, es un mito suponer que el sólo hecho de recibir la solicitud de hacer algo innovador, ya sea en el aula, una junta laboral o un ambiente sujeto a regulaciones, impulsará al individuo a sentirse inspirado y retado para tal fin, dado que la inspiración aparece, como señala Barrera (2008), por encima de la dedicación absoluta; sencillamente, es fortuita.

#### b) La innovación como obra de la casualidad

Según la Real Academia Española, la casualidad es la combinación de circunstancias que no se puede prever ni evitar. Si hemos comprendido las diferentes condiciones de innovación, hablar del descubrimiento fortuito de "una nueva acción", como indica Socorro (2015), no es coherente. La creación de algo para un fin o un mercado puede llevar a la exploración de ese algo en un espacio o para un objetivo distinto al planeado.

Sin embargo, no se puede atribuir el descubrimiento a la casualidad. Por lo tanto, es un mito suponer que la innovación es un evento casual, que ocurre de manera inesperada; por el contrario, surge de la exploración de escenarios no previstos que, a la luz de un evento, se vislumbran con claridad, sin que esto modifique el producto que ha nacido de la innovación, sólo se ve afectada su aplicación o utilidad.

c) La innovación como producto de la generación espontánea Este aspecto se atribuye a Aristóteles. Según Reverón (2015) "... fue un férreo defensor de la generación espontánea, según la cual cualquier sustancia en descomposición es capaz de generar gusanos y larvas".

Esta iniciativa se basa en el hecho de que los emprendimientos simplemente emergen, como explica la generación espontánea, gracias a la combinación de elementos simples y comunes en el medio ambiente. Si bien es cierto que las ideas nacen de

manera espontánea, no es menos cierto que se requiere de un conocimiento del mercado, sus necesidades, intereses, tendencias y expectativas para impulsar con éxito un emprendimiento y desarrollar la innovación.

Es difícil imaginar que una idea innovadora brote sin que antes se haya estado en contacto con una carencia, una necesidad o un evento que la provoque, por lo que no es posible afirmar que su generación es totalmente espontánea. Con respeto al pensamiento disruptivo, también se ha señalado que cuenta con algunos mitos.

#### d) Aspecto de aplicabilidad

El pensamiento disruptivo sirve para transformar esquemas, realizar cambios e impulsar la innovación, pero su aplicabilidad en el mundo empresarial o en la gestión pública no es tan común ni fácil como puede suponerse. Gallo (2016) coincide con Maristany (2007) al explicar que la interpretación del poder continúa siendo observada de manera tradicional y esto evita que los colaboradores o entes ajenos a quienes pueden ejercerlo introduzcan cambios significativos de modo expedito en las empresas.

La disrupción es más plausible cuando viene de una figura de poder o de influencia: Se encuentra con menos resistencia y se muestra mayor interés en el planteamiento que ella ofrece. Lo contrario ocurre cuando la disrupción proviene del personal base: Es común que se cuestione, minimice, menosprecie e, incluso, se ignore. En consecuencia, el pensamiento disruptivo no requiere de una posición privilegiada para aplicarse, pero la consecuencia de su ejercicio tiende a exigir privilegios.

#### e) Como estandarización

No todo es susceptible de disrupción. En ese sentido, no puede estandarizarse el ejercicio de esta. Existen elementos, costumbres, hábitos, posturas, esquemas y paradigmas, por nombrar algunos, que no son susceptibles de mejoras, transformaciones, modificaciones y reemplazos por otros innovadores desafiantes. Por lo tanto, se concluye de forma preliminar que no todo puede sufrir una ruptura.

Cuando en el emprendimiento se habla de pensamiento disruptivo, las organizaciones y las empresas suelen suponer que se refiere al cambio de políticas, procedimientos, productos o servicios, los cuales evolucionan, cambian o se adaptan, según el nuevo esquema al que se sometan; por ejemplo, cuando en lugar de un operador humano se hace uso de la inteligencia artificial para responder preguntas recurrentes a través de un servicio telefónico automatizado.

No obstante, se deduce que todo lo anterior depende de las características, las condiciones y los escenarios donde se encuentra la empresa, la entidad, el emprendedor o la organización, y de las libertades sociales, políticas, tecnológicas y culturales que imperen en estos. Imaginar que una persona en Luisiana, Estados Unidos, aplica el pensamiento disruptivo en las mismas condiciones que una persona en Corea del Norte, Irán o Bielorrusia, sería desconocer las variables que interactúan, impiden o facilitan no sólo este pensamiento, sino también su materialización.

Por lo tanto, es un mito que la disrupción y el pensamiento disruptivo se pueden utilizar como herramientas de la innovación y los cambios en cualquier escenario o situación, puesto que esto depende de factores sociales, culturales, políticos e incluso, religiosos.

#### f) Como utilidad

De acuerdo con la Real Academia Española, se entiende por utilidad "el provecho, conveniencia, interés o fruto que se saca de algo". Suponer que el pensamiento disruptivo es útil per se, sólo con su ejercicio o propuesta, es un error. Si el fruto de éste no se lleva a cabo ni genera provecho, no tiene utilidad alguna. Por lo tanto, el pensamiento disruptivo puede considerarse útil sólo si se produce algún provecho, es conveniente o de él se puede sacar algo benéfico. Es un mito, entonces, suponer que toda disrupción es útil o, al menos, puede entenderse y aceptarse como tal.

#### XIII. Las Limitantes de la innovación.

La planeación requiere de innovación, en todo sentido tiene algunas limitantes.

#### a) Con relación a los recursos financieros

La innovación sin recursos tiene el mismo valor que un sueño sin implementación, pues en toda gestión, ya sea en el ámbito público o privado, se requiere de recursos financieros para llevar a cabo las ideas del emprendedor, de quien ejerce el poder, o del ejercicio de la disrupción.

Sin dinero es difícil materializar una idea, salvo que su implementación no requiera de insumos, materiales o tecnología y, sin embargo, pensar en el uso del recurso humano como única fuente para ejecutarla también limita su duración, efectividad e impacto, por lo que difícilmente sin financiamiento es posible materializar una innovación.

## b) Con relación al momento oportuno.

La innovación debe aparecer en el momento justo, de lo contrario, es susceptible de copias o aprovechamiento por terceros sin que aporte beneficios a sus promotores. Por lo tanto, una limitante que presenta la innovación es que ésta tiene un momento específico en la historia: Si se presenta antes de que las condiciones estén dadas para su uso, pueden pasar años antes de que se encuentre la utilidad que ofrece, y si ocurre después de un momento disruptivo, cuando sus beneficios hayan sido superados por otras innovaciones, será desplazada e incluso, ignorada.

# c) La aceptación

No todas las innovaciones son aceptadas como tales, ya sea porque no se poseen los recursos necesarios para darlas a conocer al mercado objeto o porque no han surgido en el mejor momento y son superadas o sustituidas por otras. Entonces la limitante puede advertir que no todas las innovaciones gozan de aceptación por ser novedosas. La diversidad en la oferta, los sustitutos, los productos similares con o sin mayor valor agregado, pueden significar la ausencia de aceptación por parte del mercado-meta, por lo que se requiere de agudeza y tino para contar con esta.

#### XIV. Restricciones al pensamiento disruptivo.

Una de las limitantes del pensamiento disruptivo tiene su origen en la comprensión de la ruptura y los intereses asociados que están presentes en lo que se desea romper.

#### a) La falta de visión

La disrupción exige ver más allá de lo aceptado y es ahí donde la ruptura aparece, puesto que, al ejercitarse ese tipo de pensamientos, los límites se expanden y no es posible observarlos ni acatarlos como se solía hacer. Por lo tanto, es una limitante a la labor de quien desee introducir un cambio, cuando dicho cambio puede verse afectado de manera negativa por la carencia de visión de las personas que dirigen la empresa o institución.

Esta limitante también puede relacionarse con el poder de las personas en las empresas: Si la persona con el poder de impulsar la disrupción no posee la visión de su alcance y pertinencia, difícilmente apoyará su implementación en el proceso, su inclusión en la función que pretende modificar, o bien, al producto o servicio al que iría dirigida la ruptura. Así, será poco probable generar cambios en los productos o servicios.

# b) El pragmatismo

La RAE señala que se entiende por pragmatismo aquello que "busca las consecuencias prácticas del pensamiento y pone el criterio de verdad en la eficacia y valor para la vida". En otras palabras, es lo que se ve como valioso para algo en particular. Al respecto, Barrera (2008) señala...

El significado de una noción reside en las consecuencias prácticas o experimentales que resultan de la aplicación de esa noción, y una diferencia en el significado consistirá en una posible diferencia práctica. Luego entonces, serán verdaderas aquellas ideas que sean fortalecidas por las consecuencias en la práctica. Por tanto, el pragmatismo sí tiene que ver con lo práctico. Entonces, si la disrupción no se considera práctica (ni pertinente) asociada con la verdad de las personas que tienen el poder y lo ejercen, es muy

probable que el planteamiento se desestime por no poseer el valor o utilidad que se espera en su momento, con una visión que omite la especulación y no está a favor del "qué tal si...".

Con base a lo anterior, se considera una limitante el hecho de que dependa de terceros la capacidad de prever, valorar o visualizar la utilidad de una idea, disrupción o propuesta que rompa con lo conocido, lo cual se convierte en un obstáculo para la introducción de un cambio.

#### c) Los paradigmas o modelos

Barker considera que los paradigmas son "cualquier conjunto de reglas y reglamentos" (1990, p. 25), por tanto, las políticas, normas y condiciones de una empresa pública o privada, pueden y deben considerarse como paradigmas o modelos a seguir. En consecuencia, si la disrupción no se ajusta a los paradigmas de la empresa, (pública o privada), o a las personas que poseen el poder de implementarla, impulsarla o apoyarla; dicha disrupción puede pasar desapercibida, ser rechazada de inmediato o ignorada.

Con base en lo anterior, enfrentarse a paradigmas arraigados, dominantes y conservadores es una limitante, en especial cuando se tiene la expectativa de introducir un cambio en escenarios que parecen estar abiertos para estos, pero que, en realidad, puertas adentro, no lo están.

Después de analizar los aspectos generales de la innovación y del pensamiento disruptivo, se observa cómo se suele hablar de estos de una manera sencilla e idealista. En los aspectos de emprendimiento, se alimenta la idea de innovación para generar cambios y progreso en quienes deciden hacer uso de esta herramienta. Se impulsa la idea de que al realizar una ruptura se saldrá de la zona de confort, y esto ayudará a transformar significativamente lo que se hace y cómo se hace. Sin embargo, como todo en la vida, tiene sus pros y sus contras, dependiendo del contexto histórico, político, social y cultural.

De lo analizado, se desprende que para que se materialicen las rupturas e innovaciones deben provenir de personas muy cercanas al poder. Entonces, ¿realmente es posible innovar o pensar disruptivamente en ambientes tan cerrados o dogmáticos? La respuesta es sí, aunque con muchas dificultades u obstáculos.

Por lo tanto, si se cree que se puede ser innovador, hacer que otros lo sean e impulsar al pensamiento disruptivo, se deben crear las condiciones, romper paradigmas, obviar el pragmatismo e influir de manera significativa en las personas, lo líderes, las empresas e instituciones, para que estén abiertos a esto, sin importar de dónde vengan y qué ofrezcan. Y de esa manera poder lograr el desarrollo humano sostenible del municipio en México, con un gobierno apegado a los principios y valores constitucionales de nuestro país.

# XV. Gobernabilidad y estado de derecho.

De acuerdo con la Real Academia Española, existen dos vocablos en apariencia intercambiables: gobernabilidad y gobernanza.

Ambos son de uso más o menos reciente. La diferencia consiste en que la gobernabilidad alude a lo que es gobernable, en tanto que la gobernanza se refiere a la manera en cómo se gobierna. En el latín medieval ya se había desarrollado la expresión gubernatia en el sentido de gobernanza, mientras que gobernabilidad, en el sentido de gobernable, fue usada por primera vez en inglés, apenas en el siglo XIX (Valadés, 2018).

El primero en utilizar la voz gobernabilidad fue el conocido constitucionalista británico Walter Bagehot, citado por el mismo Valadés, quien identificaba al orden y a la obediencia como elementos de la cultura política de su país y los asociaba con lo que denominaba gobernability, la gobernabilidad es parte del contexto constitucional y político de un país. Los aspectos que la distinguen corresponden a la etapa de desarrollo y consolidación

que vive cada democracia, por lo tanto, depende de una adecuada estructura constitucional. Si tomamos en cuenta que la constitución es soporte de toda la estructura del estado, el estado constitucional; por ende, guarda una relación directa e inmediata con la gobernabilidad, porque de esta última depende la aplicación efectiva de la norma constitucional, sin la cual, la constitución es solo una declaración política (Haberle, 2001).

A su vez el ejercicio del poder, sin sujeción a lo preceptuado por el estatuto jurídico no corresponde a un estado constitucional, y por lo mismo, tampoco pertenece al ámbito de estudio de la gobernabilidad democrática. Luego entonces, la gobernabilidad resulta de la estructura constitucional de un sistema. El poder, entendido como la capacidad de hacerse obedecer por los destinatarios de las decisiones, puede ser ejercido de muchas formas, pero para ser constitucional debe ser ejercido de acuerdo con las normas que hagan previsibles, razonables y controlables esas decisiones. La acción de gobernar conforme a la constitución tiene que ver con asumir responsabilidades, pero también control político y de esa manera transitar a un buen gobierno.

# XVI. El Derecho al buen gobierno.

Desde una perspectiva ciudadana o de los sujetos de los derechos, la gobernabilidad adquiere el carácter de un derecho: el derecho al buen gobierno. Sobre este particular, Jellinek en su teoría general del estado, señala que:

Existen tres formas de relación de las personas con el estado, de orden negativo, positivo y activo. En el primer caso, la subordinación de los individuos al estado llega hasta donde el derecho ordena, y la esfera de libertad de la persona está integrada por todo lo sustraído al dominio del estado; el segundo estatus consiste en el derecho que tienen los individuos a utilizar los servicios ofrecidos por el estado, o a beneficiarse de las acciones estatales de carácter prestacional; el tercero corresponde a la posibilidad del

individuo de participar en las actividades del estado, como votar o desempeñar cargos públicos (1954).

En la teoría pueden adoptarse otros enfoques diferentes, en lo que tiene que ver con la esfera de libertad, pero conforme a la teoría clásica, esas tres situaciones enmarcan el ámbito de actuación de las y los ciudadanos frente al estado. Con la evolución del estado constitucional contemporáneo se identifica una cuarta forma de relación, en este caso de orden pasivo: los gobernados tienen derecho a un buen gobierno.

Más allá de lo que implica el estado de derecho social y democrático, que ha sido la tendencia dominante en los sistemas constitucionales contemporáneos, las sociedades tienen derecho a un gobierno razonable, eficaz, oportuno, equitativo, previsor y preventivo, según Valadés (2018).

Esas notas del buen gobierno imponen a los órganos del poder la proscripción de la arbitrariedad, entendida como la obligación de aplicar el derecho de manera razonable; la solución de tantos problemas como resulte posible, sin la generación de cambio de nuevas dificultades; la acción oportuna para eludir el surgimiento o el agravamiento de problemas; la promoción de condiciones sociales de equidad y el conocimiento anticipado de los riesgos y de las opciones para evitarlos.

De esa manera, y desde un punto de vista constitucional, la gobernabilidad debe entenderse como el proceso de decisiones tomadas de manera legal razonable y oportuna adoptadas por la autoridad municipal y las autoridades en general, que además deben ser controladas y responsables para asegurar a la población el ejercicio de sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en el ámbito de sus libertades, seguridad y estabilidad y satisfacer los requerimientos necesarios mediante las prestaciones y servicios regulares suficientes y oportunos.

Y de esa forma, lograr un desarrollo humano eficaz y sostenible en el ámbito municipal. Derivado de ello, se llega a las siguientes conclusiones: La planeación en sentido lato es diseñar un ambiente para el desempeño efectivo de las personas que trabajan en grupos. La tarea fundamental de un gerente o del responsable de una empresa pública es ver que todos comprendan los propósitos y objetivos del grupo y de los métodos para lograrlos. Para que el esfuerzo del grupo sea efectivo, las personas tienen que conocer lo que se espera que ellas cumplan. En consecuencia, la planeación estratégica municipal es un proceso elemental en la organización que se encarga de trazar los objetivos por alcanzar y las directrices para definir los planes de acción para lograrlos.

Además, es necesario que se generen ventajas competitivas y sostenibles a largo plazo, identificando los recursos disponibles y potenciales para ello, creando y alineando las capacidades, reconociendo fortalezas y debilidades y simultáneamente estableciendo las medidas integradas que se aplicarán para asegurar que la organización alcance los resultados previstos.

Es bien sabido que actualmente las organizaciones no sólo deben tomar en cuenta a los distintos grupos de la sociedad en el proceso de planeación, sino que ahora también deben considerar los de las generaciones futuras, incluso aquellas que no han nacido. Cada vez es más evidente el interés estratégico de las organizaciones en operar en ambientes saludables, considerando el medio ambiente y el entorno socioeconómico, porque en esas condiciones los miembros de la sociedad encuentran la oportunidad de crecer y prosperar y de esa forma, el desarrollo económico, social, cultural y natural sostenible a largo plazo puede satisfacer las demandas de todas las partes interesadas.

Tomando en consideración los aspectos presentados, la planeación estratégica y disruptiva nos permitirá enfrentar con éxito los desafíos como el caos, la complejidad, la turbulencia, la diversidad y la imprevisibilidad del mundo, en donde no se puede confiar solo en las estructuras, los sistemas, las reglas y los procedimientos.

Simultáneamente se debe estar preparado para una adaptación continua a las nuevas formas, garantizando el desarrollo sostenible

que privilegie no solo la permanencia de la organización municipal, sino también la dignidad del ser humano y su entorno social y ecológico, rindiendo cuentas a la sociedad en forma oportuna y transparente, creando las condiciones suficientes para un buen gobierno.

#### XVII. Fuente de consulta

Barker, J. (1990). The buisness of paradigms: Discovery the future series. Mineápolis: Charthouse International Learning Corporation.

Barrera, L. (2008). Psicología de la creatividad. Cesum-Universidad.

Bustamante. (2012). Evolución del concepto de innovación. México.

Chiavenato, I. (2014). Introducao a Teoria Geral da Administracao . Barueri: Manole.

Chiavenato, I. y Sapiro A. (2019). Planeación Estratégica. México, McGraw Hill.

Cohen, A. y. (1999). Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier. Nueva York: The free Press.

Drucker, P. F. (1984). Introducao a administracao citado por Arao Sapiro. Brasil: Mc Graw-Hill interamericana Editores, S.A de C.V.

Real Academia de la Lengua Española (2017) Diccionario RAE de la lengua española. Obtenido de http://dle.rae.es

Félix, S. (2018). Elementos de reflexión sobre los mitos y desencantos de la innovación y el pensamiento disruptivo en desarrollo, estructuras económicas, políticas públicas y gestión (Coordinadores Amanda Vargas Prieto y Cesar Sánchez Álvarez). México, Ediciones Unisalle y DeLasalle ediciones.

Fix-Zamudio, H. y Valencia Carmona, S. (2007), Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, México, Porrúa

Gallo, M. (2016). El poder de la empresa. Barcelona: Libros de cabecera.

Haberle, P. (2001). El estado constitucional. México: UNAM.

Instituto de administración Pública del Estado de México. (1996). Manual básico para la Administración municipal, México, IAPEM.

Jellinek, G. (1954). Teoría general del Estado. Buenos Aires: Albatros.

Mariotti, H. (2007). Pensamiento Complexo. Sao Paulo: Atlas.

Maristany, J. (2007). El poder, la empresa, el manager: Cómo manejar el poder en empresas y organizaciones. Madrid: Ave Fénix.

Martínez, R. R. (2000). El Municipio, México: Porrúa. otros, R. C. (2019). Ecología y medio ambiente. México: Cengage editores.

Prieto, A. V. (2018). Desarrollo, estructuras económicas, políticas públicas y gestión. México: Unisalle.

Reverón, R. (2015). Aristóteles: Pionero en el estudio de la anatomía comparada. International journal of morphogoly.

Robles Martínez, R. (2000). El Municipio. México: Porrúa.

Roldán, C. F. (2018). Derecho Municipal. México: Porrúa.

Romero, J., & Santaolaya, A. (2013). Un centro lúdico como refuerzo educativo en el periodo vacacional, dirigido a niños de 5\_12 años. ReiDoCrea.

Sapiro, A. (2019). Planeación Estratégica, fundamentos y aplicaciones. México: Mc Graw Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V.

Serna de la Garza, J. M. (2018). Derecho Constitucional Mexicano en su contexto. México: Porrúa-UNAM.

Socorro, F. (2015). Hablemos de las pymes. Bogotá: Publicaciones SKP Consultores SAS.

Valadés, D. (2009). Autonomía, Fiscalización y Control del Poder en Ackerman, y Astudillo, Coordinadores la autonomía constitucional de la auditoria superior de la Federación. México: UNAM.

Valadés, D. (2018). Gobernabilidad: Aspectos constitucionales. México: Porrúa UNAM.

Weihrich, H. K. (1991). Elementos de Administración. México: McGraw-Hill.

# La dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el ámbito municipal del Estado de México

Rocío Juárez González María del Carmen Gaytán Brunet

# La dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el ámbito municipal del Estado de México.

Rocío Juárez González<sup>4</sup> María del Carmen Gaytán Brunet<sup>5</sup>

**SUMARIO.** 1. Contexto del Desarrollo Sostenible. 2. México y su integración a la Agenda del Desarrollo Sostenible. 3. El Desarrollo Sostenible en el ámbito estatal y municipal. 4. El Desarrollo Sostenible en el Municipio de Temoaya desde la dimensión ambiental. 5. Conclusiones. 6. Fuentes de consulta.

#### 1. Contexto del Desarrollo Sostenible.

Desde el siglo pasado, el desmedido e irracional aprovechamiento del espacio y de los recursos naturales condujo a su agotamiento y a la degradación del medio ambiente en general. En ese siglo, durante la década de los setenta, el desequilibrio ecológico y los problemas de contaminación de los que se percató la humanidad fracturaron la creencia de que la tierra tenía la capacidad de reponerse fácilmente de la vertiginosa degradación, así como el hecho de que la naturaleza era una fuente infinita de recursos.

Hoy en día, el agotamiento de dichos recursos y espacios amenaza las mínimas condiciones de vida para los seres humanos y las diversas formas de vida que habitan en la tierra. Así pues, al inicio de este nuevo milenio la situación ecológica del planeta ocupa los primeros renglones del listado de problemas que enfrenta la

Académico Estudios en Derechos Humanos y sus garantías.

5 Maestra en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesora de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México e integrante del Cuerpo Académico Estudios en Derechos Humanos y sus garantías.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Maestra en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesora de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México e integrante del Cuerpo Académico Estudios en Derechos Humanos y sus garantías.

humanidad. El clamor ambientalista ha cobrado notoriedad mundial y se ha apoderado de las agendas nacionales e internacionales de los distintos gobiernos y de todos los sectores de la sociedad.

La problemática ecológica de la que se habló por mucho tiempo cobró diversas dimensiones cuando se hicieron patentes las consecuencias ocasionadas por las perturbaciones que el hombre causaba en el medio. Dichas consecuencias se han venido manifestando desde los setenta y se han exteriorizado de forma progresiva. Por ejemplo: la contaminación de las aguas y el aire, la destrucción de la capa de ozono, el efecto invernadero, la acelerada deforestación de grandes extensiones de bosques, la pérdida de recursos genéticos del planeta, el cambio acelerado en las condiciones climáticas, todo ello impactando de manera significativa en la vida de todos los seres vivientes.

Bajo tales circunstancias, los gobiernos se han visto en la necesidad de inventariar su capital natural y de registrar el comportamiento que se observa en los ecosistemas; todo ello a partir de una serie de indicadores que reflejan la realidad de las condiciones ambientales y su vinculación con temas como la pobreza, las enfermedades, la crisis alimentaria, la mala distribución del espacio en los asentamientos humanos, la vulnerabilidad; así como de un decadente estado de bienestar que impacta en la gran mayoría de los habitantes del planeta.

En ese contexto se entendió que lo ambiental dejaba el plano de lo meramente ecológico (natural) y era también un problema de carácter social, económico, jurídico, político e incluso cultural. Sin lugar a duda, por lo integral que resulta ser el estudio sobre la problemática del medio ambiente, éste ya no se limita únicamente a tratar temas que se refieren a cómo proteger, conservar y restaurar los recursos naturales; además se aborda el tema de cómo evitar cualquier tipo de contaminación al ambiente.

Bajo tales circunstancias, también es importante comprender que el concepto de medio ambiente puede referirse a esa dimensión ambiental que incluye elementos simbólicos, culturales y sociales. De esta forma, todo proyecto relacionado a lo ambiental debe comenzar a integrar lo social a partir de la indiscutible relación que los hombres establecen en torno a lo natural (naturaleza), dada la interdependencia y reciprocidad de causas y efectos que tiene la una sobre la otra, con las problemáticas de desequilibrio que al respecto se presentan desde el ámbito geográfico municipal.

Las causas que han desencadenado una amenaza y destrucción del medio ambiente natural son de índole humana. Sus raíces se encuentran dentro del orden económico, social y cultural; elementos que determinan las formas de vida de una sociedad. Es decir, es más un problema de las ciencias humanas, que, de las ciencias exactas y naturales, ya que desde el punto de vista de éstas últimas disciplinas las soluciones son factibles y efectivas.

Parafraseando a Left (2004), la crisis ambiental no es una crisis ecológica, sino más bien una crisis social; por lo que es fundamental reflexionar seriamente sobre las relaciones y la forma de pensar y actuar que establecemos los seres humanos entre nosotros respecto a todos los servicios que la naturaleza nos provee.

Por consiguiente, los problemas ambientales localizados en los ámbitos geográficos que políticamente integran a un Estado hoy surgen localizados en el ámbito municipal, evolucionarán y tendrán impacto en un ámbito global.

Dichos problemas se caracterizan por una simbiosis de elementos naturales, socioculturales y económicos, y, precisamente, su solución se encuentra fundada en gran parte en la lógica social que estos contienen y a las cuales se deben. Es por ello que desde la sostenibilidad las soluciones impliquen políticas públicas cuyas intersecciones reflejen las dimensiones social, económica, cultural y ambiental de los lugares donde se implementen.

El aseguramiento del Desarrollo Sostenible se puede comprender a partir de los componentes que se infieren del contenido expresado en el Artículo 1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo del 4 de diciembre de 1986, establecido por las Naciones Unidas, en donde se dice que el derecho al desarrollo constituye un: Derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (Naciones Unidas,1986, p.2).

Dichas dimensiones son las que integrarán conceptual y teóricamente al Desarrollo Sostenible.

El concepto de desarrollo sostenible es complejo desde su primera aparición en 1987, cuando en el Informe Brundtland de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, estableció que el futuro del planeta era una preocupación ya no sólo de las organizaciones de la sociedad civil o de las instituciones académicas preocupadas por la problemática ambiental que desde entonces se observaba en el mundo entero.

Así entonces, los problemas de contaminación, de perdida de especies o la crisis ecológica ocasionada por el abusivo aprovechamiento del capital natural para satisfacer los intereses económicos de los más poderosos y ricos del mundo; ha comprometido seriamente la capacidad de satisfacer las necesidades básicas de las generaciones presentes y futuras de todos.

A partir del concepto de Desarrollo Sostenible impulsado decisivamente en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, se refuerza la importancia de que los gobiernos consideren tres elementos básicos que necesariamente entran a mediar toda cuestión ambiental: crecimiento económico, conservación ambiental e ideales de conseguir un bienestar para el hombre, persiguiendo niveles óptimos de calidad de vida, sin poner en riesgo las condiciones para que las futuras generaciones disfruten de un ambiente sano; entendiéndose éste último ya dentro del orden de los derechos humanos.

Desde esta primera concepción se hace visible la teoría de las dimensiones del desarrollo sostenible que integraban al menos en lo teórico los tres aspectos: el económico, el social y el ambiental. Sin embargo, hoy es trascendental integrar el aspecto o la dimensión cultural. El desarrollo sostenible, coloca a los Derechos Económico, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en un plano de preeminencia en el quehacer de los Estados en todo el mundo.

En consecuencia, las enormes asimetrías entre países desarrollados en comparación con los de economías emergentes, marcan brechas que cada vez se hacen más visibles globalmente, causando un impacto que trasciende más allá de las fronteras, sobrepasando incluso, los límites de la dignidad humana. Bajo tales circunstancias, la desigualdad en los niveles de desarrollo humano que se manifiesta a finales del siglo XX, tanto entre los individuos como entre las naciones, motiva a la búsqueda de vías de solución.

El Estado es quien puede, y debe encabezar los esfuerzos por resolver los grandes problemas que aquejan a la humanidad, además de promover y facilitar la participación de todos los integrantes de la sociedad, pues es en el seno de ella donde surgen, se desarrollan y evolucionan, afectando en términos generales al conjunto; lo que se agudiza si se trata de fenómenos o problemas ambientales

Resulta entonces importante resaltar el avance sustancial que el ser humano ha logrado en la tutela y vigencia de los derechos humanos, a partir sobre todo de la década de los años sesenta, en la cual se empieza a conceptualizar una nueva generación de derechos humanos, para cuya vigencia no bastaba con la simple abstención por parte del Estado, como fue el caso de los derechos clásicos de corte civil o políticos, o del deber estatal de hacer para favorecer la realización de los derechos de determinados sectores de la sociedad, como en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales.

Se trató entonces de derechos cuyo sujeto activo es la humanidad, así tenemos, el derecho al desarrollo, a la paz, a la libre determinación y a un medio ambiente sano, derechos cuya realización precisa no sólo de la acción interna de los Estados, sino también de la cooperación, la solidaridad y la responsabilidad de la comunidad internacional. El Derecho tiene la responsabilidad de buscar las mejores alternativas para crear las condiciones que permitan superar gradualmente las desigualdades existentes entre personas y entre países que ofenden el sentido de la justicia social y vulneran toda dignidad humana.

En este orden de ideas, los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Dichas prerrogativas se observan como derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en algunos tratados internacionales que el país ya ha ratificado.

Así, las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos otorgados en favor del individuo, cuya aplicación ha de ser apegada a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por lo tanto, el Estado debe proveer las condiciones óptimas de disfrute de los derechos y salvaguardar su progresividad. El poder público debe hacer todo lo necesario para que sea superada la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

Es conveniente indicar que la clasificación de los derechos humanos en generaciones no implica jerarquía, es decir que algunos tengan mayor o menor importancia sobre otros pues todos ellos encuentran en la dignidad humana el principio y fin a alcanzar.

Así entonces, la primera generación de derechos civiles, políticos, la segunda generación correspondiente a los económicos, sociales, culturales y la tercera que corresponde a los derechos difusos y que por tanto implican a grupos de personas o colectividades que

comparten intereses comunes se deben siempre de concebir bajo los principios fundamentales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y aterrizados en una estrategia de transversalización que permita visibilizar las necesidades, condiciones de vulnerabilidad y desigualdades para que las mismas sean atendidas a través de políticas públicas que garanticen el bienestar de las presentes y futuras generaciones.

En otras palabras, cuando de Derechos Humanos se trata no existen niveles ni jerarquías, pues todos tienen igual relevancia, por lo que el Estado se encuentra obligado a tratarlos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso (CNDH, 2021, párr. 5).

Por lo cual, se hace indispensable que no queden en nobles ideales; el problema estriba en cómo propiciar condiciones para llevarlos a la práctica, sobre todo en el ámbito mundial en el que actualmente, lejos de mejorar las condiciones de igualdad entre los seres humanos, se ahondan las diferencias y se privilegian intereses particulares. En atención a ello, Pacheco, expresa que el "El estudio de los derechos humanos exige en la actualidad el desarrollo de una auténtica ciencia de los derechos humanos, cuya objetividad y vigor garanticen su independencia de toda interpretación particular de la realidad social" (Pacheco, 1992, p. XVI).

La forma de organización estatal históricamente ha sido el impulsor de las transformaciones y el cambio social, dada su naturaleza de dar estructura y organizar a la sociedad para que logre alcanzar el bien común. El poder público se hizo cargo de atender las problemáticas que obstaculizan el desarrollo de la sociedad y establecer la ruta de acción a través de la integración de las políticas públicas, acciones y programas que el estado diseña, asignándoles el presupuesto suficiente y una serie de recursos materiales y humanos que garanticen el logro de los objetivos trazados por las autoridades de la administración pública.

En los Estados democráticos es la participación de los integrantes de la sociedad un factor determinante para la integración de los planes y programas de desarrollo, así como en el diseño, instrumentación y evaluación de toda política pública. Sin embargo, dicha participación no siempre ha sido pertinente, la sociedad ha demostrado en ciertas épocas o por ciertos temas un desinterés incluso cuando tiene que ver con un interés común, dejando toda la responsabilidad al Estado. La problemática ambiental ha sido uno de esos temas que han tardado en permear en el interés de las autoridades y de la sociedad, a pesar de su importancia para la subsistencia de la vida de los seres humanos. Muestra de ello fue que la protección jurídica al ambiente nace con una visión antropocéntrica tanto en el ámbito internacional como en el nacional, es decir, se crea un cuerpo de derecho vinculante y de derecho suave con el único fin de proteger la vida y los intereses de los seres humanos, tal y como se observa en la primera gran reunión internacional sobre el tema, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo. Suecia de 1972.

Desde entonces se hizo necesario transitar hacia un paradigma de carácter más holístico y sistémico frente a la compleja relación hombre – naturaleza, tal como ahora lo plantean instrumentos como la Agenda 2030 y sus Objetivos del Desarrollo Sostenible, el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales, el acuerdo de Escazú instrumento vinculante que emana de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 1992.

# 2. México y su integración a la Agenda del Desarrollo Sostenible

Si bien hace cuarenta años los problemas ambientales se localizaban en zonas geográficas determinadas, esa condición ha cambiado durante las últimas dos décadas, ya que los impactos que se han generado a los sistemas naturales circunscritos a un territorio municipal o a una región de un país, siempre han causado afectaciones a nivel global.

La crisis ambiental presente está vinculada a múltiples factores (ambientales, económicos, sociales y culturales), el impacto negativo al ambiente es consecuencia del rápido crecimiento de la población en el mundo, es decir a mayor número de personas consumiendo en mayor cantidad y en menor tiempo los recursos naturales, más significativo se observa el impacto negativo en el ambiente, ya que los indicadores evidencian un aumento exponencial en los niveles de contaminación y de pérdida de capital natural.

Esta crisis es también el reflejo de la suma de condiciones materiales y culturales que el hombre ha acumulado históricamente, contribuyendo a una equivocada forma de relacionarse entre sí y que finalmente ha impactado al ambiente a través de conductas que afectan negativamente al planeta propiciando con ello escenarios de vulnerabilidad, desequilibrio y desigualdad.

Esta nueva compresión de la problemática exige esfuerzos colectivos y acciones conjuntas, tal como sucedió con la Declaración del Milenio resultado de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en Nueva York en al año 2000, misma que representó un compromiso serio por combatir las necesidades más urgentes que la humanidad enfrentaba y que se identificaba con lo establecido en los siguientes 8 Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM):

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8. Fomentar una alianza global para el desarrollo.

Posteriormente, la Agenda 2030 se integró por 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible que fueron presentados por la ONU en el 2015: 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante;

8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria,

innovación e infraestructura; 10. Reducción de las desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsable; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida de ecosistemas terrestres; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas y 17. Alianzas para lograr los objetivos.

Para aquellos que persisten en una visión segmentada del conocimiento y del abordaje disciplinario de los problemas, los objetivos se enlazan a conflictos específicos que deben ser abordados desde una perspectiva más lineal y en el caso de las problemáticas ambientales, estas se identifican a partir de objetivos como el 6, 7, 11, 13, 14 y 15; dejando de lado principios como el de transversalidad, sostenibilidad, precautoriedad, y pro natura; que son estructurales para lograr la plena garantía del derecho humano al medio ambiente sano, mismo que se alcanza cuando se comprende que la sostenibilidad implica el logro del total de los 17 objetivos, integrándolos de forma sistémica e interdependiente en el quehacer de todas las autoridades dentro del Estado mexicano.

Para ello, es necesario el compromiso con el aseguramiento de los derechos humanos que deben constituirse como los parámetros mínimos y necesarios para mejorar las condiciones de vida de todas las personas que se encuentran en pobreza y pobreza extrema y que sufren algún tipo de discriminación o se encuentran en condiciones de desigualdad o vulnerabilidad frente a otros.

Por lo tanto, uno de los aportes de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, no radica solamente en constituirse en una agenda de trabajo con metas claras y definidas a alcanzarse en un tiempo determinado, sino que se constituye como una herramienta que permite a los gobiernos de cada país valorar y medir en términos cuantitativos y cualitativos la compleja realidad que enfrentan dentro de su territorio, su contribución a la crisis global y el sentido y eficacia de sus actos de gestión gubernamental, misma que debiera involucrar la conjunción de todas las funciones del Estado mismo.

De igual forma, es fundamental la participación de todos los actores sociales. Pero sin duda, el más significativo de la implementación de los ODS en todo el mundo es que epistemológicamente está abonando a la construcción de una nueva racionalidad social, sustentada en los fundamentos de un pensamiento complejo y de un pensamiento dialectico crítico.

En este contexto, México ha tratado de avanzar en la integración del referido bloque de derechos al sistema jurídico nacional, de tal forma que además de las adiciones señaladas con anterioridad, se concretaron reformas como la de Justicia Penal y de Seguridad Pública de 2008, la de Amparo y Derechos Humanos en junio de 2011, las aprobadas en el 2012 y 2013 en materia de educación, telecomunicaciones, energética, política, hacendaria y financiera.

Todas esas reformas en su conjunto tenían la misión de posicionar a México como un país competitivo y abierto tanto a la inversión pública como a la privada. Factores necesarios para detonar el crecimiento y desarrollo económico que garantizará a los ciudadanos condiciones favorables para el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

La premisa es encontrar estilos de vida sustentables a partir de la vinculación permanente de las dimensiones ambiental, económica, social y cultural que permitan mitigar el deterioro ambiental, la pérdida de capital natural y el surgimiento de mejores niveles de vida para las personas, lo cual se tendría que traducir en el acceso a todos los indicadores de bienestar como piso mínimo para su pleno desarrollo. Es en este escenario donde se subraya la preocupación por analizar cómo desde el ámbito de los gobiernos municipales se articulan soluciones integrales a la realidad tan complejizada que actualmente enfrenta la sociedad en su relación al logro del desarrollo sostenible.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, México se enfrentó a crisis económicas recurrentes, derivadas de la suma de factores entre los que se encuentran el endeudamiento internacional, el limitado crecimiento de infraestructura, la nula generación de

empleos y por lo tanto; al incremento del fenómeno de la migración interna y hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Esta realidad se vio intensificada por factores externos como el desequilibrio de la balanza de pagos y la volatilidad de los mercados más importantes del mundo, causando dichas crisis.

Por lo anterior, los mexicanos vivieron épocas de una limitada movilidad social, de una caída del poder adquisitivo de sus salarios, de un acelerado crecimiento de la economía informal y de un fenómeno de concentración de la población en los centros urbanos más importante del país, aquellos que permanecían en sus lugares de origen se condenaban prácticamente a vivir en condiciones de pobreza y marginación. Fueron décadas de un limitado desarrollo económico, básicamente atribuido por los expertos a la falta de una sustentabilidad en materia financiera y a la poca competitividad de la estructura económica nacional.

Iniciado el siglo XXI México dio paso a la alternancia en el poder, ya que la presidencia de la república durante el periodo 2000-2006 la asumió Vicente Fox Quezada, militante del Partido Acción Nacional, situación que se replicó en el siguiente sexenio, cuando Felipe Calderón Hinojosa protestó en dicho cargo para el periodo 2007-2012.

Bajo estas consideraciones, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, asumió como premisa el Desarrollo Humano Sostenible, entendiéndolo como un proceso de carácter permanente mediante el cual se ampliarían las capacidades y libertades de todos los mexicanos y que conduciría a garantizar una vida digna a través de la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de los mexicanos. Dicho documento marco el desarrollo del país. Derivado de ello se propuso impulsar "el Desarrollo Humano Sustentable como motor de la transformación de México en el largo plazo y, al mismo tiempo, como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida" (Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, p. 11).

Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 este se formuló bajo el principio de hacer efectivos los derechos que la Constitución mexicana otorga. Para lo cual se plantearon cinco metas nacionales:

1. México en Paz; 2. México incluyente; 3. México con Educación de Calidad; 4. México Próspero y 5. México con Responsabilidad Global. De igual forma en dicho documento rector se consideraron tres estrategias transversales: democratizar la productividad; gobierno cercano y moderno y perspectiva de género. Mediante esta visión, el estado mexicano asumió la responsabilidad de conducir al país hacia un desarrollo social y sustentable, que permitiera alcanzar los niveles de satisfacción que los mexicanos merecían.

Sin embargo, no fue suficiente con los planes formulados desde una perspectiva de planeación democrática, participativa y sustentable, en donde se contaba con un amplio catálogo de objetivos, ejes, metas y programas de combate a la pobreza, la competitividad, la falta de empleo y la exclusión social. A largo plazo, resultó más urgente que el Estado mexicano asumiera la tarea inmediata de combatir la corrupción, que es sin duda el freno inmediato a todas las políticas y programas que buscaron por décadas beneficiar a los más necesitados e incentivar a los sectores productivos del país para lograr la sostenibilidad propuesta en las agendas internacionales.

Este contexto de transición política y electoral también se notaba la esperanza de que dicho cambio se reflejara en las dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales, se traducía en la atención inmediata que el nuevo gobierno debería de dar a temas relacionados con la generación de empleos, el combate a la inseguridad y a la delincuencia organizada, a la protección de los derechos humanos, a la educación, a la vivienda, al acceso a la salud, a una alimentación adecuada y al cuidado y preservación del ambiente; todos ellos, elementos necesarios para lograr la sostenibilidad en el país, teniendo como base a una correcta política ambiental, entendida como "conjunto de acciones que se

diseñan para lograr la ordenación del ambiente" (Brañes, 2000, p. 176).

En lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 el tema de Desarrollo Sostenible se integra en el apartado segundo de Política Social. Construir un país con bienestar. El gobierno de México se ha comprometido a impulsar el desarrollo sostenible y considerar en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, de guiarse por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural y al entorno.

## 3. El Desarrollo Sostenible en el ámbito estatal y municipal.

El Gobierno del Estado de México integró su Plan de Desarrollo estableciendo las estrategias que permitirán alcanzar el crecimiento y bienestar de la entidad mexicana en el período 2017-2023; los planes y programas se basan en la realidad objetiva, los indicadores de desarrollo social y humano, la proyección genérica de los objetivos que regirán el ejercicio de las funciones públicas, así como en su control y evaluación. Además de alinearse en su totalidad y de manera directa a los objetivos y metas de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas: personas, prosperidad, planeta, paz y alianzas para el desarrollo (Gobierno del Estado de México, 2018).

Dentro del Plan se agrupan las políticas y programas en cuatro Pilares de acción:

1. El Pilar de Seguridad: Busca impulsar la modernización de las instituciones de seguridad y justicia; a través de capacitación para el fortalecimiento de la inteligencia policial y de las capacidades de los Ministerios Públicos

- 2. Pilar Social: Con él se busca reducir la desigualdad, a través de programas que impulsan el desarrollo de las personas, dando garantía de sus derechos sociales.
- 3. Pilar Económico: Fortalece la competitividad empresarial y la productividad laboral con estímulos a la innovación; crear empleos con base en el impulso a las vocaciones regionales, es el desafío.
- 4. Pilar Territorial: Frente a las dinámicas de crecimiento poblacional, nos hace conscientes de la importancia de manejar nuestros recursos naturales en forma sustentable, y de construir comunidades resilientes, que cuenten con la capacidad y autonomía para enfrentar sus desafíos locales.

Además, se pretende hacer frente al cambio climático con una visión de permanente protección al medio ambiente, asimismo garantizar el derecho a ciudades accesibles, conectadas y para todos. Aunado a ello, se plantean tres Ejes Transversales para el Fortalecimiento Institucional: Primer Eje Transversal: Igualdad de Género; El segundo Eje: Un Gobierno Capaz y Responsable y un Tercer Eje: Conectividad y Tecnología, para el Buen Gobierno. (Gobierno del Estado de México, 2018).

A su vez, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios establece los principios de la planeación referentes al desarrollo estatal; así como las normas que deben orientar a las instituciones públicas, ya sean estatales o municipales. De igual forma, se instituyen las bases para que el Ejecutivo Estatal coordine las actividades de planeación conjuntamente con los municipios. En su artículo 2, señala que: los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México y los ayuntamientos de los municipios de la entidad, se coordinarán para participar en la organización del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México, con objetividad y transparencia, con la participación responsable y consciente de los habitantes y de los diversos grupos y organizaciones sociales y privados, en el que se recogerán sus aspiraciones y demandas para incorporarlas a la estrategia de desarrollo (SEDUC, 2001, p. 1).

Los actuales gobiernos municipales del Estado de México han elaborado sus Planes Municipales de Desarrollo, a través de un proceso participativo y con un enfoque de desarrollo sostenible, integrando así a la acción pública municipal el cumplimiento de la Agenda 2030 y las metas de los objetivos del Desarrollo Sostenible con el afán de generar en sus territorios las condiciones que permitan a las personas y comunidades construir mejores condiciones de vida para el presente y el futuro.

Por el simple mandato de Ley todos los municipios de la entidad cuentan a la fecha con dicho documento debidamente aprobado y validado por la autoridad competente del gobierno del Estado y de su propio ayuntamiento. En dichos instrumentos de planeación se identifican los problemas prioritarios y se establecen los objetivos que van a orientar sus soluciones en beneficio de la comunidad municipal, considerando sus capacidades, limitaciones, recursos técnicos, humanos y financieros, los resultados que deberán de obtener a corto, mediano y largo plazo, así como sus estrategias de monitoreo y evaluación.

El Plan debe construir una agenda local enfocada en las necesidades específicas de la población y que promueva la participación, la información y conocimiento de todos los temas por parte de la población. Es decir, que se diseñe, instrumente y retroalimente mediante un enfoque multifactorial que permita la intervención activa de los distintos ámbitos del gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Los gobiernos municipales son clave para alcanzar un desarrollo sostenible, ya que al representar la unidad básica y funcional de la división territorial, administrativa, política y de gobierno, son la autoridad más próxima a la población, lo que supone un pleno conocimiento de las personas o grupos vulnerables, los gremios o asociaciones, los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, las agrupaciones o colectivos, así como sus fortalezas y necesidades tanto en lo individual como en lo grupal.

Las autoridades locales tiene la responsabilidad de identificar las área prioritarias para el desarrollo de la comunidad municipal como por ejemplo; la capacidad y calidad de los servicios públicos de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos, el acceso al agua potable y su saneamiento, alumbrado público, movilidad, seguridad pública, regulación del uso del suelo y protección a los ecosistemas existentes en su territorio, impulsar el trabajo, el crecimiento económico y la educación.

Por todo lo anterior la importancia de los gobiernos municipales radica en el hecho de coordinar esfuerzos sociales, orientar la gestión pública, vincular a todos los sectores a través de las necesidades, aspiraciones y potencialidades, así como ejecutar las acciones y políticas públicas de manera eficaz y justa. Es por ello que alcanzar el desarrollo sostenible es una labor que demanda la participación coordinada de los tres ámbitos de gobierno, con los sectores público, privado y social de manera permanente y compartida.

# 4. El Desarrollo Sostenible en el Municipio de Temoaya desde la dimensión ambiental.

Temoaya es considerado la Cuna de la Cultura Otomí. El territorio se encuentra dividido en 64 delegaciones, cuenta con una población de 105 766 habitantes, 51 532 son hombres y 54 234 mujeres. Se localiza dentro del Valle de Toluca por la parte sur y dentro del sistema montañoso de la Sierra Monte Alto-Las Cruces Zempoala por la parte norte.

Resulta importante señalar que, dada la integración étnica del municipio, con usos y costumbres que históricamente hacen visible el papel hegemónico de los hombres sobre las mujeres, actualmente el gobierno municipal es encabezado por Nelly Brígida Rivera Sánchez una mujer joven, con nivel de estudios de Licenciatura en Ciencia de la Comunicación, egresada de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ella cuenta con una trayectoria laboral en el

sector privado y en su primera participación de carácter político fue electa por los vecinos del municipio para desempeñarse como la primera mujer en ocupar el cargo de presidenta municipal en los periodos 2019-2021 y 2022-2024.

Por ello, a través de un análisis de gabinete del Plan de Desarrollo del periodo 2019-2021 y de los informes anuales del gobierno municipal, se busca en primer lugar, demostrar si existe en este caso en particular una relación entre los objetivos 6. Agua limpia y saneamiento, 7. Energía asequible y no contaminante, Acción por el clima y 15. Vida de ecosistemas, dejando fuera el objetivo 14. Vida submarina, mismo que se encuentra excluido de los compromisos asumidos por la administración pública municipal, dadas sus características geográficas.

En segundo lugar, se busca saber cómo una mujer que gobierna un municipio como Temoaya, con las características económicas, sociales, culturales y ambientales concibe el desarrollo sostenible. Aun cuando ha quedado firmemente establecido que el desarrollo sostenible es un concepto que se integra por las dimensiones económica, social y ambiental, es importante conocer el estado actual de las cuestiones ambientales que se presentan en dicho municipio.

En consecuencia, se hace necesario identificar el tipo de acciones y estrategias que la autoridad municipal ha diseñado e instrumentado; además de saber si le ha dado seguimiento; todo ello con el fin de atender los problemas que implica un riesgo de carácter ambiental para la población del municipio y sobre todo para los grupos vulnerables.

El diagnóstico presentado en el Plan de Desarrollo 2022-2024 asume las fortalezas de la municipalidad sobre todo en lo que corresponde a su herencia cultural y a la riqueza natural que posee. En ese sentido, se extrae de dicho documento el estado actual de su situación ambiental.

El municipio presenta diferentes elevaciones como el anterior sistema cuyo uso predominante es el forestal, también cuenta con planicies que están dedicadas especialmente al cultivo y al pastizal inducido. Otra característica importante dentro de este sistema orográfico, es que se encuentra una porción de áreas erosionadas o en proceso de erosionarse hacia el norte de la cabecera municipal debido a las condiciones hidrometeorológicas (Ayuntamiento de Temoaya, 2022, p. 4).

La agricultura, es la principal fuente de trabajo del municipio, cuya actividad abarca el 66% de la superficie laborable con 13,299 hectáreas, de las cuales 11,700 hectáreas (88.25%) están destinadas al cultivo de maíz. En el resto de la superficie se producen y cultivan otros productos: cereales, haba, maguey y algunos árboles frutales. Referente a los recursos naturales, el Río Lerma limita en el sur del municipio y forma a su paso la presa Alzate, no obstante, debido a los residuos vertidos al río, la contaminación ha aumentado y lentamente ha destruido la flora y la fauna que se encuentra ahí, siendo un alto riesgo para la salud de la población.

Temoaya es un municipio con una riqueza en yacimientos de arena, grava y tepetate; recursos que se utilizan en la industria de la construcción para el levantamiento de edificaciones y revestimiento de caminos. El área forestal, rica en productos maderables, ha estado sujeta a una explotación clandestina, por lo que resulta necesario racionalizar su uso con el fin de evitar el deterioro ecológico.

Existen 1,089.7 hectáreas de cuerpos de agua. Además, se han instalado algunas piscifactorías, en las que además de cultivar la trucha se aprovecha el agua de los manantiales. La fauna silvestre está desapareciendo debido al deterioro ecológico de la zona montañosa. No obstante, aún pueden encontrarse animales como: cacomixtles, ardillas, tuzas, conejos, liebres, tlacuaches, hurones, tecolotes, lechuzas, gorriones, colibríes y tórtolas. La fauna acuática desapareció del río Lerma hace ya varios años, pero en algunos bordos hay acociles, ajolotes y carpas. (Plan de desarrollo Municipal Temoaya 2022-2024).

El diagnóstico muestra las condiciones de crisis en las que se encuentran los recursos naturales y los ecosistemas, y hace patente cuáles son los problemas ambientales que fueron considerados como importantes para la formulación de los compromisos, estrategias, líneas de acción y su vinculación con los ODS 6, 7, 13 y 15 con las que se alinearían las acciones de la autoridad municipal, mismas que fueron obtenidas de los informes anuales de gobierno. La información se sistematizó y se concentró en los cuadros siguientes:

**Tabla 1.**Evolución de las acciones emprendidas con base en el Objetivo 6 de Desarrollo Sostenible.

ODS 6, Agua limpia y saneamiento		
Compromiso	Propiciar el cuidado y manejo eficiente del agua, procurando la conservación del líquido para otorgar este servicio con calidad.	
Estrategia	Coordinar acciones para mejorar las condiciones de los ecosistemas locales.  Verificar el adecuado funcionamiento de las redes de agua potable y drenaje.	

Acciones		
2019	2020	2021
Se construyeron nuevas líneas de agua potable y obras de drenaje en diferentes comunidades, con una inversión superior a los 20 millones, lo que representó 24 mil 850 metros lineales de tuberías, agua y drenaje; y 722 metros cúbicos de tanques de almacenamiento de agua. Se llevó a cabo la cloración en pozos a través de hipoclorito de sodio en tanques de distribución y fuente de abastecimiento, lo anterior para dar cumplimiento a la NOM-179 SSA1-1994. Con el propósito de contar con redes de drenaje en óptimas condiciones, se realizó la limpia y desazolve de alcantarillado.	Se atendieron y repararon más de 100 fugas, beneficiando a 27 mil 287 habitantes. En coordinación con la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), se efectuó la cloración de 32 pozos y tanques de distribución del municipio. Se suministraron más de 24 millones de litros de agua mediante dos mil 420 viajes de pipas, con lo que se benefició a 55 mil habitantes de diferentes comunidades. Con una inversión de 100 mil 584 pesos, esta administración reparó el tablero eléctrico de los equipos de rebombeo del Pozo del Conjunto Urbano Las Trojes, beneficiando a mil 600 habitantes. El gobierno de Temoaya, por medio de la Comisión Edilicia de Agua Potable, gestionó ante la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), el apoyo de un equipo de presión-succión tipo vactor y un camión cisterna. El equipo se requirió para efectuar cuatro acciones de desazolve en las redes de drenaje. Se gestionó un filtro purificador microbiológico de agua potable ante la COPRISEM, lo que beneficio a 510 alumnos de la Escuela Primaria "Benito Juárez" de la comunidad de San Antonio del Puente. En colaboración con la Universidad Autónoma de Chapingo, se impartió una capacitación técnica a 15 ejidatarios de la Colonia Morelos, que consistió en compartir técnicas para el riego por gravedad y la nivelación de los terrenos, con objeto de aprovechar el agua y volver más productiva la tierra para obtener mejores cosechas. Se recibieron 51 solicitudes de limpieza de drenajes y alcantarillas, las cuales se atendieron a sistiendo a las comunidades a prestar el servicio y así evitar en temporada de fluvias inundaciones causadas por la aglomeración de basura. Se llevó a cabo la fumigación de la plaga de mosquitos (culex) causada por la contaminación del Rio Lerma que atraviesa el municipio, para evitar un foco de infección o riesgo sanitario	Se repararon más de 100 fugas, hecho que benefició aproximadamente a 27 mil habitantes de las diferentes comunidades. Para garantizar el abastecimiento de agua potable, se suministraron 23 840,000 litros de liquido vital a través de pipas; se benefició a 50 mil habitantes de las comunidades. A través de la Comisión Edilicia de Agua Potable se gestionó el camión tipo cisterna ante la Comisión del Agua Potable se gestionó el camión tipo cisterna ante la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM). Con una inversión propia de 52 mil 600 pesos, se adquirió una bomba sumergible para la extracción de agua potable en el pozo, beneficiando a mil 600 habitantes del conjunto urbano las trojes. Se realizó la cloración y desinfección con hipoclorito a 32 pozos, tanques de almacenamiento y depósitos de las 64 comunidades. Con una inversión de 8 millones 665 mil 998 pesos del FEFOM y del FISMDF se construyeron 10 obras de ampliación y/o mejoramiento de la infraestructura hidráulica en las comunidades. Se construyeron cuatro tanques superficiales; todos ellos suman la capacidad de almacenamiento de más de 700 metros cúbicos. En coordinación con la Comisión ante el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) una bomba sumergible y una grúa hidráulica para el pozo número 2; con ello se benefició a más de 4 mil 326 pobladores de las comunidades. El pozo número 42-8, de Magdalena Tenexpan 3.º y 4.º Sección, se rehabilitó con la extracción de tubos y sustitución de una bomba con motor por una sumergible, acción que favoreció a más de mil 878 habitantes de esta comunidad. El Gobierno de Temoaya, interesado en evitar inundaciones durante la temporada de lluvias, causadas por la aglomeración de basura, atendió 85 solicitudes de reporte de limpieza de trenajes y alcantarillas en todas las comunidades. A su vez, la actual administración, comprometida en eliminar los contaminantes en las descargas residuales, dio mantenimiento a la planta tratadora y el desagüe, con el objetivo de evitar el aumento del nivel por las precipitacion

El Gobierno Municipal, en coordinación con la Comisión Edilicia de Saneamiento del Río Lerma, gestionó ante la Dirección Local del Estado de México de la Comisión Nacional del Aqua, la rehabilitación de los sistemas operativos de la Presa José Antonio Alzate, para mejorar los mecanismos y la compuerta de operación. Para afrontar los problemas derivados de la falta de sistemas o redes de drenaje, en algunas zonas habitacionales se construyeron más de 8 kilómetros de redes de drenaje mediante la ejecución de 9 obras de drenaje sanitario en las comunidades. El Gobierno de Temoaya y La Comisión Edilicia de Aqua Potable gestionaron el Proyecto de Construcción del Sistema de Alcantarillado con una longitud de 9.5 kilómetros para recolectar las aguas residuales y por lo tanto evitar focos de infección.

Nota. Elaboración propia.

Durante el primer año la administración pública se limitó a emprender acciones como construcción de nuevas líneas de agua y obras de drenaje, cloración de pozos, mantenimiento de redes de drenaje. Para el segundo año además de la atención con recursos y medios propios se dio atención al problema de las fugas, y a la tarea de cloración de pozos de agua, se atendieron labores de limpieza de drenajes y alcantarillas, se llevaron a cabo acciones de fumigación de la plaga caudada por la contaminación del Rio Lerma.

Las acciones se ampliaron mediante la vinculación que se estableció con el Gobierno del Estado, éstas consistieron en el mantenimiento de redes de drenaje las cuales se realizaron en coordinación con la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM) lo que generó mayor alcance en el número de beneficiados, con la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de México (COPRISEM) de quien se obtuvo el apoyo para un filtro purificador microbiológico para alumnos de una primaria.

Con la Universidad Autónoma de Chapingo se logró el apoyo referente a la capacitación de un grupo de 15 ejidatarios en el manejo de técnicas para el riego por gravedad, con el objetivo de aprovechar sustentablemente el agua. Sin embargo, en términos del número de población se puede considerar que el alcance e impacto de las acciones fue mínimo y el trabajo de vinculación no fue aprovechado al máximo sobre todo con la Universidad.

Respecto al tercer año, la labor se centró en acciones relacionadas con la construcción de redes de drenaje y del sistema de alcantarillado, realizando la reparación de fugas, el abastecimiento de agua a través de la entrega de camiones cisterna, la adquisición de una bomba de agua sumergible para extracción. Se continuó con la tarea de cloración y desinfección de pozos, tanques y depósitos de agua de las 64 comunidades.

Durante el 2021 se realizó una inversión significativa por más de 8 millones de pesos, recurso derivado de fondos federales, con lo cual se gestiona una bomba sumergible y una grúa hidráulica, ante el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX). También se llevaron a cabo labores de rehabilitación de redes hidráulicas de un pozo y se continuó con la tarea de limpieza de drenajes y alcantarillado para evitar inundaciones.

Es importante resaltar que la administración municipal está comprometida con el tema del agua, por lo tanto, se ocupa del mantenimiento de la planta tratadora de aguas residuales para evitar desastres sobre todo en tiempos de lluvias. De igual manera, en combinación con la Comisión Nacional del Agua, se gestionó la rehabilitación de los sistemas operativos de la Presa José Antonio Alzate.

Por los esfuerzos reflejados por la autoridad municipal se infiere que el tema del agua es prioritario, ya que han comprendido que se trata de un recurso fundamental para el desarrollo integral y sustentable de los y las temoayenses. El acceso de calidad y cantidad a los recursos hídricos incide drásticamente en la vida y la salud de todas las personas. Por lo tanto, el compromiso de

propiciar el cuidado y manejo eficiente del agua, procurando la conservación del líquido para otorgar este servicio con calidad fue una situación que se atendió por parte de la administración pública municipal de Temoaya.

**Tabla 2.**Evolución de las acciones emprendidas con base en el Objetivo 7 de Desarrollo Sostenible.

ODS 7. Energía asequible y no contaminante		
Compromiso	Mejorar el servicio de electrificación y alumbrado público mediante el uso de energías sustentables.	
Estrategia	Modernizar el sistema de electrificación y alumbrado público.	

Acciones			
2019	2020	2021	
Se amplió la red en el municipio con una inversión de 20 millones de pesos beneficiando a más de 32 mil 752 personas de 21 comunidades. Reparación de 700 luminarias, instalación de 512 luminarias nuevas y 500 de focos LED, teniendo un total de mil 712.	Se revisaron mil 556 luminarias y mil 314 reparaciones, así mejoró el ahorro de energía eléctrica en las comunidades del municipio con la atención de 350 solicitudes de la ciudadanía sobre problemas de alumbrado público Se sustituyeron 493 lámparas tradicionales de vapor de sodio por lámparas ahorradoras de energía basadas en tecnología led de 80 watts, contribuyendo así a cuidar el medio ambiente con el uso de focos led	Se invirtió un monto total de 11 millones 420 mil pesos del FISMDF, para la realización de 15 obras de ampliación de redes de energía eléctrica en las comunidades. Del FEFCOM, se invirtieron un millón 750 mil pesos, para la ejecución de tres obras de ampliación de líneas de energía eléctrica en las comunidades. Con estas acciones, se logró ampliar la red de suministro eléctrico en una longitud aproximada de 8 kilómetros, para beneficiar a mil 500 viviendas.  Para que la ciudadanía transite de forma segura por parajes o calles, se colocaron más de 600 lámparas LED nuevas, de esta manera se benefició a diferentes colonias del Municipio. Se sustituyeron 750 luminarias tradicionales de vapor de sodio por ahorradoras LED de 80 watts; estas utilizan el 95% de la energía para la luz y sólo el 5% se desperdicia al calor. Es importante mantener en condiciones óptimas el alumbrado público; por ello se a tendieron 280 solicitudes de la ciudadanía con problemas en este rubro. Además, se efectuaron 2 mil 79 revisiones de luminarias y mil 722 reparaciones; de esta manera se favoreció a las comunidades.	

Nota. Elaboración propia.

El compromiso respecto del ODS 7 durante el primer año se visualiza a través de las acciones emprendidas, las cuáles fueron sólo encaminadas a atender la ampliación de la red eléctrica municipal, así como su rehabilitación. Para el segundo año se mantuvo la labor de reparación de las luminarias públicas y se sustituyeron lámparas tradicionales por lámparas ahorradoras de energía, con el objetivo de contribuir al cuidado del medio ambiente.

Para el tercer año, las acciones se encaminaron al mantenimiento de las luminarias, la realización de obras de ampliación de la red de suministro eléctrico, así como a la colocación de lámparas en zonas y parajes, esto como estrategia para incrementar la seguridad en dichos espacios.

Se observa que, aunque las acciones en el rubro de energía fueron mínimas la autoridad municipal tiene la visión de contribuir al cambio climático a partir de la concepción de una energía limpia, la reducción de perdida de energía eléctrica y la necesaria modernización de la red. Sin embargo, las pequeñas acciones no se pueden considerar de impacto significativo para el municipio.

**Tabla 3.**Evolución de las acciones emprendidas con base en el Objetivo 13 de Desarrollo Sostenible.

ODS 13. Acción por el clima		
Compromiso	Contribuir a la reducción de las fuentes contaminantes de los recursos naturales.	
Estrategia	Operar programas ecológicos y de educación ambiental. Mejorar el servicio de limpia, recolección y disposición de residuos sólidos.	

Acciones			
2019	2020	2021	
Se han recolectado aproximadamente siete mil 807 toneladas de residuos, en 60 rutas que cubren las 63 comunidades; el servicio de recolección se realiza a través de nueve unidades propias y tres de renta. Se adquirieron dos unidades recolectoras-compactadoras de residuos sólidos, con una inversión de un millón 819 mil 576 pesos. Se realizó la compra de dos camiones de basura, dos camionetas estacas y un automóvil; haciendo uso del programa FEFOM y recursos propios dando un total de \$2,562,976.00.	Se efectuó la recolección con el apoyo de 13 unidades recolectoras, de las cuales ocho son propias y cinco en arrendamiento. Se efectuaron labores de limpieza con barrido en espacios públicos en ocho plazas cívicas del municipio, cuatro veces al año en cada una, a excepción de la Plaza "Miguel Hidalgo" de la Cabecera Municipal, la cual diariamente se asea. Asimismo, hubo tres jornadas de limpieza en el camellón de la carretera Temoaya-Toluca.	La presente administración tiene como objetivo contribuir a la protección y preservación de los ecosistemas mediante la reducción de llantas de desecho, por lo que a través del Centro de Acopio Municipal se recolectaron más de 127 mil toneladas, las cuales fueron entregadas a una empresa de reciclaje. Se desarrollaron 7 jornadas de limpieza: 5 en el camellón principal de la carretera Temoaya-Toluca, otra en la carretera al Centro Ceremonial Otomí y una última en el camellón de Rinconada del Valle; tales acciones han favorecido a las diferentes comunidades. Resulta fundamental garantizar la protección ambiental y proporcionar un servicio de calidad a la población; por esta razón se efectuaron actividades para el manejo, tratamiento y disposición de los desechos sólidos.	

Nota. Elaboración propia.

Durante los tres años del periodo 2019-2021 las acciones por el clima consistieron en recolectar residuos a lo largo de las 60 rutas establecidas, por ello la estrategia fue la adquisición de camiones recolectores, así como unidades compactadoras. La labor de recolección ha sido la estrategia más clara adoptada para asegurar la protección y conservación del ambiente. Otra acción implementada con regularidad ha sido la realización de jornadas de limpieza.

Por pequeñas que se perciban las acciones en este rubro, las mismas son consistentes con una clara visión sobre la importancia del servicio público de recolección, traslado y tratamiento final de los residuos, aunque sobre este último proceso no se reporta información alguna en los informes. Desde el punto de vista ambiental mejorar la gestión integral de los residuos tiene un impacto en la calidad de vida y en la salud de los habitantes del municipio. Por ello no se deja de cumplir con la mínima tarea de recolección.

**Tabla 4.**Evolución de las acciones emprendidas con base en el Objetivo 15 de Desarrollo Sostenible

ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres		
Compromiso	Impulsar actividades que contribuyan en la preservación de los ecosistemas terrestres del municipio	
Estrategia	Coordinar acciones para mejorar las condiciones de los ecosistemas locales.	

Acciones			
2019	2020	2021	
Con el apoyo de PROBOSQUE y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), se dotó de un total de 61 mil 423 árboles y plantas ornamentales a instituciones educativas y la ciudadania en general para la reforestación de espacios públicos y predios particulares; las especies entregadas fueron rosas, oyameles, ocotes, truenos y cedros. Se celebró un convenio con la Cementera Fortaleza para la recuperación de neumáticos usados, a la fecha se han recolectado 11. 0740 toneladas, para ser transportados a la planta trituradora, asegurando tener espacios libres de residuos. Se llevaron a cabo cuatro campañas de reforestación, gestionando árboles ante PROBOSQUE y la CONAFOR. Se llevaron a cabo 34 operativos en coordinación con PROBOSQUE y la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, con el objetivo de detectar y prevenir la tala clandestina.	La administración en coordinación con PROBOSQUE y CEPANAF gestionó el otorgamiento de 106 mil especies arbóreas, de las cuales 43 mil 703 fueron entregadas a la ciudadanía para la reforestación de espacios públicos y predios particulares. Con una producción aproximada de 16 mil árboles y plantas en el vivero municipal, las acciones que se realizaron en esta área fueron llenado de bolsas de tierra y trasplante, vareteo y estacado de las especies de cedro, trueno y rosa para proporcionarlos a la ciudadanía, con el fin de que los siembren en espacios públicos o privados. Se realizaron dos campañas de reforestación. Se han efectuado 49 recorridos en coordinación con la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito para supervisar las áreas susceptibles de actos delictivos que repercuten en la estabilidad de los bosques, como la tala ilegal e incendios provocados. Se combatieron 21 incendios y se cavaron 25 brechas corta fuego.	Se gestionó ante PROBOSQUE y la CEPANAF la entrega de 117 mil 800 árboles de diferentes especies (ocote, pinos, cedros, acacias, etcétera). De estas especies se sembraron 41 mil árboles en 5 campañas de reforestación en los parajes de Tres Ojuelos, Piedra Agujerada, Llano Verde y Nana Gregoria. Además 45 mil 780 árboles se entregaron a la ciudadanía. En coordinacción con la Comisión Edilicia de Preservación y Restauración del Medio Ambiente se gestionaron 200 rosas y más de 3 mil árboles para la renovación de parques, escuelas y jardines de las comunidades de Molino Abajo, Laurel y Solalpan. Se combatieron 19 incendios forestales, con la brigada forestal, en los parajes La Venturosa, El Campanario, El Bofe, Nana Gregoria, Laguna Seca, Loma del Zopilote, Ñaniji.	

Nota. Elaboración propia.

En cuanto al ODS 15, la tarea se ha centrado en la protección del recurso forestal ya sea de manera directa o con el apoyo de PROBOSQUE, CEPANAF o la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), instancias mediante las cuales se han desarrollado a lo largo de los tres años de gobierno campañas de reforestación,

así como operativos para prevenir la tala clandestina. El otro frente mediante el cual se ha enfrentado la labor de proteger los ecosistemas forestales es la concientización y la educación a través de la labor que se hace en el vivero municipal, responsable de cultivar y entregar plántulas a todos los sectores de la sociedad para contribuir a la reforestación del municipio.

#### 5. Conclusiones.

Al concluir el análisis de los resultados expuestos por la misma administración municipal se pueden establecer las siguientes consideraciones:

- o Se observa un interés real por parte de la autoridad municipal ya que de manera progresiva año con año el número de acciones diseñadas e instrumentadas fue creciendo, al igual que el presupuesto destinado y las gestiones de vinculación entre las diferentes áreas de la administración pública del municipio con autoridades estatales y federales.
- Sin embargo, se observa una falta de seguimiento permanente a los programas de apoyo y evaluación de los impactos generados respecto de los habitantes beneficiados. Tampoco se identifica claramente las personas o grupos en riesgo o vulnerables ambientalmente hablando a quienes se deben dirigir acciones concretas para mitigar los impactos a los que se enfrenten.
- o La política ambiental asumida por la autoridad municipal se sustentó en alinear sus acciones con los objetivos del desarrollo sostenible, logrando que la Agenda 2030 permeara su contenido entre los servidores públicos municipales, además de que las acciones y apoyos de carácter gubernamental se dirigieran a un número reducido de los habitantes. Sin embargo, el diseño de dicha política se hace desde la visión de la autoridad y no se convoca a la sociedad en general.

o La problemática ambiental a la que se refiere la autoridad municipal se centra en la contaminación y pérdida de recursos forestales e hídricos, así como a la generación y recolección de residuos.

Sin embargo, hace falta una visión sistémica de dicha problemática a partir de lo que significa el Cambio Climático y la pérdida de la Biodiversidad.

- o Los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 2019-2021 se reportan como cumplidos a partir de una serie de acciones que básicamente buscan solucionar temporalmente las urgencias o emergencias que enfrenta la población. Sin embargo; no existe evidencia de acciones o estrategias planteadas para solucionar los problemas en un mediano o largo plazo, tal como podría ser el caso de la implementación a partir de un enfoque integral que contemple la prevención, la reducción en la fuente, el reúso de materiales y productos, la separación en la fuente, la recolección selectiva, el reciclaje, la incineración, así como la disposición final; lo cual debe implicar participación y responsabilidad compartida entre gobierno, productores, distribuidores consumidores, prestadores de servicios y sociedad en general.
- o Existe interés por parte de la autoridad municipal por la problemática ambiental pero aún se observa que ésta se encuentra desvinculada de los problemas ya sean de orden social o económico. Por lo tanto, se hace evidente la falta de actualización, capacitación y/o profesionalización de los servidores públicos en materia de Derechos Humanos, del Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano para el Desarrollo y Bienestar que permita incluir acciones de carácter preventivo a la política ambiental del municipio.

#### 6. Fuentes de consulta.

Ayuntamiento de Temoaya (2022). Plan de Desarrollo Municipal de Temoaya (2022- 2024). [versión electrónica] consultada el 14 de marzo de 2023. https://www.temoaya.gob.mx/pdf/uippe/sistema%20de%20evaluacion/PLAN %20DE%20DESARROLLO%20MUNICIPAL%202022-2024.pdf

Brañes, R. (2000). *Manual del derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.176.

Pacheco, M. (1992). Los derechos humanos, documentos básicos, 2ª edición, Editorial Jurídica, Santiago de Chile,1992.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, (2021). ¿Cuáles son los Derechos Humanos?, última consulta de marzo de 2023, https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos- humanos.

Gobierno del Estado de México (2001). *Decreto No. 44* [versión electrónica] consultada el 15 de enero de 2021. https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf

Gobierno del Estado de México (2018). Plan de Desarrollo del Estado de México 2018-2024.

http://ipsp.edomex.gob.mx/pga/rer/1\_normatividad/n5\_norm\_regl\_y\_disp\_or d/plan-desa-gem1.pdf

Poder Ejecutivo Federal (mayo, 2007). *Plan Nacional de Desarrollo* 2007-2012.

[versión electrónica], consultada el 14 de enero de 2021. http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf

# La Violación de la Autonomía Estatal y Municipal por el Fondo de Aportación de Seguridad Pública (FASP) en México.

Reynaldo Robles Cardoso Carlos Muñiz Díaz

# La Violación de la Autonomía Estatal y Municipal por el Fondo de Aportación de Seguridad Pública (FASP) en México.

Reynaldo Robles Cardoso<sup>6</sup> Carlos Muñiz Díaz<sup>7</sup>

**SUMARIO.** I. Introducción; II. Importancia del FASP en la Seguridad Pública de México; III. Historia y Evolución del FASP; IV. Marco Legal; V. Distribución y Uso de los Recursos del FASP; VI. Autonomía de los Municipios; VII. Conclusiones. VIII. Fuentes de consulta.

#### I. Introducción

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) es un componente esencial del sistema financiero mexicano, establecido por la Ley de Coordinación Fiscal. Su propósito principal es dotar a las entidades federativas de los recursos necesarios para implementar estrategias nacionales de seguridad pública. Este documento analiza la distribución y gestión del FASP en el Estado de México, destacando su importancia en la mejora de la seguridad, la prevención del delito y el fortalecimiento de la justicia penal. A lo largo de este trabajo, se abordarán los aspectos legales, históricos y operativos del FASP, así como su impacto en los municipios del Estado de México.

La importancia del FASP radica en que permite a las entidades federativas y a los municipios recibir recursos económicos para

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Doctor en Estudios jurídicos por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México e integrante del Cuerpo Académico de Estudios en Derecho Parlamentario.

<sup>7</sup> Doctor en Derecho Público por la Universidad Veracruzana, líder del Cuerpo Académico de Estudios en Derecho Parlamentario, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1, ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4695-6385

invertir en equipos, infraestructura, capacitación y tecnología para las instituciones encargada de mantener la seguridad del país. Recordando que la seguridad pública es una de las principales tareas que debe de cubrir un Estado, una entidad federativa o un municipio. No obstante, la implementación de este fondo ha generado controversias relacionadas con la autonomía de los estados y municipios. A pesar de que la participación en el FASP es voluntaria y se basa en convenios, los mecanismos de revisión y las limitaciones impuestas pueden ser percibidos como una violación a la autonomía de los gobiernos locales.

# II. Importancia en el contexto de la seguridad pública en México

La seguridad pública en México es una responsabilidad compartida entre la Federación, los estados y los municipios, tal como se establece en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El FASP se convierte en un recurso fundamental para estas entidades, permitiendo la adquisición de equipamiento, infraestructura y capacitación. En el contexto de la inseguridad y corrupción que enfrenta el país, es crucial contar con recursos suficientes para combatir eficazmente a las organizaciones criminales. El FASP, al proporcionar estos recursos, facilita el cumplimiento de esta responsabilidad compartida, fortaleciendo la capacidad operativa de los cuerpos de seguridad en todos los niveles de gobierno.

## III. Historia y Evolución del FASP

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) fue establecido en 1999, en respuesta a la necesidad de fortalecer el federalismo en México. La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998 incluyó la creación de este fondo, destinado a financiar acciones de seguridad pública en las entidades federativas. A lo largo de los años, el FASP ha experimentado varios cambios

legislativos que han ajustado los criterios de asignación de recursos y los mecanismos de supervisión, buscando siempre una distribución más equitativa y efectiva de los fondos. Su creación tiene origen en la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que el Ejecutivo Federal presentó el día primero de noviembre de 1998. Esta reforma incluía la creación de dos nuevos fondos de Aportaciones Federales, uno de los cuales se asocia con actividades de seguridad pública, el FASP (ASF, 2009, p. 11).

# Evolución de los montos asignados y criterios de distribución de los recursos

La Ley de Coordinación Fiscal establece que el monto global de los recursos del FASP se decidirá a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Gobernación. La ley de Coordinación Fiscal prevé que la Secretaría de Gobernación será responsable de elaborar una propuesta. El mecanismo de asignación difiere del proceso presupuestario que rige a otros fondos del mismo ramo 33, el cual es determinado con referencia a la proporción de la recaudación federal participable.

El proceso de asignación del monto global del FASP se vuelve discrecional, desde su constitución, el FASP se asigna mediante una propuesta de la Secretaría de Gobernación a la SHCP, dicha propuesta no es pública ni tiene registro en el DOF.

## IV. Marco Legal

El marco legal del FASP está fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal y el Código Financiero del Estado de México y Municipios. La Constitución establece la seguridad pública como una competencia concurrente, lo que significa que es una responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno. La Ley de Coordinación Fiscal detalla los mecanismos de asignación y

supervisión de los recursos del FASP, asegurando su uso exclusivo en áreas como la profesionalización de las fuerzas de seguridad, la adquisición de equipamiento y la mejora de la infraestructura de seguridad pública. En el Estado de México, el Código Financiero regula la gestión y distribución de estos fondos, adaptándolos a las necesidades locales y garantizando su aplicación eficiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2023) en relación a la investigación de los delitos y a las policías de los tres órdenes de gobierno señala que "Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines" (CPEUM, 2023, p.1). Por lo anterior, los fondos de aportación de seguridad pública son una obligación constitucional que se deberán de configurar en el Estado, ya que la seguridad pública es una prioridad.

## En el artículo 21 se establece que:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. (CPEUM, 2023, p. 1)

De lo anterior podemos ver que la seguridad pública es una competencia concurrente entre los tres órdenes de gobierno y los recursos para las entidades federativas; en colaboración con los municipios para cumplir con su función prioritaria como es la seguridad pública, lo cual se encuentra especificado en la Ley de Coordinación Fiscal vigente cuya última reforma se publicó con fecha 30 de enero de 2024 (LCF, 1978).

## V. Distribución y Uso de los Recursos del FASP

Los municipios reciben los ingresos conocidos como el FASP, que son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y la Ciudad de México, y en su caso, se reparten a través de los Estados a los Municipios o Alcaldías, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos, donde uno de los principales es la seguridad pública y por lo tanto estas aportaciones tiene como finalidad dirigirse a ella, de conformidad con el sustento. Este aspecto también se puede ver reflejado en el artículo primero de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP).

Asimismo, la LGSNSP señala que la seguridad pública es una función coordinada entre los tres órdenes de gobierno, lo cual, a su vez, se ve reflejado en el ámbito presupuestal y en el marco del gasto federalizado. El FASP es una de las transferencias federales más importantes para fortalecer la seguridad pública en las entidades federativas, las cuales, han recibido los recursos de este fondo desde 1999 derivado de la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal a su capítulo V "Aportaciones Federales".

En este caso el objetivo del FASP es distribuir dicho fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se entregará con base a los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para la distribución de los recursos se utilizará como criterio el número de habitantes de los Estados y de la CDMX; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

El Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (1978, reformada el 30 de enero de 2024), establece un marco para las aportaciones federales a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y la CDMX en México. Las aportaciones federales son recursos financieros que la Federación (el gobierno federal) transfiere a las entidades locales, pero con la condición de que se utilicen para alcanzar ciertos objetivos específicos. Estos objetivos están definidos para cada tipo de aportación y están destinados a diferentes fondos;

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo:
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud:
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- Fondo de Aportaciones Múltiples
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos:
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Este marco se repite en el caso del Estado de México y está establecido en el Código Financiero del Estado de México y Municipios en específico en su Artículo 228 (CFEMM, 2024).

- 1. Administración y Supervisión:
- Los fondos deben integrarse, distribuirse, administrarse, ejercerse y supervisarse de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.
- El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.

En resumen, este artículo establece un marco para que los recursos federales se transfieran a las entidades locales con fines específicos, asegurando que se utilicen de manera efectiva y alineada con los objetivos nacionales en áreas como educación, salud, infraestructura social, y seguridad pública, entre otros.

La Ley de Coordinación Fiscal (1978, reformada el 30 de enero de 2024) en su artículo 44 señala:

- 1. Creación y Financiación del Fondo
- El Fondo se crea con recursos federales destinados específicamente para la seguridad pública en los estados y el Distrito Federal hoy ciudad de México.
- Cada año, el monto del Fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- La Secretaría de Gobernación propone cómo se deben distribuir estos recursos, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de integrar esta propuesta en el presupuesto.

#### 2. Distribución de los Recursos

- Los recursos del Fondo se distribuyen entre las diferentes áreas de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, según lo aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega estos recursos a los estados y a la Ciudad de México, basándose en criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Estos criterios incluyen factores como el número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria, programas de prevención del delito, recursos destinados a seguridad en municipios, y progreso en el Programa Nacional de Seguridad Pública.

## 3. Transparencia y Publicación

• Las fórmulas y variables usadas para distribuir el Fondo, así como la cantidad asignada a cada estado y a la Ciudad de México, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 30 días siguientes a la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- 4. Convenios y Entrega de Recursos
- Los convenios y anexos técnicos entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los estados deben firmarse dentro de los 60 días después de publicar los resultados de las fórmulas de distribución.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega los recursos del Fondo mensualmente y de manera directa durante los primeros diez meses del año, siempre que se cumplan las disposiciones del artículo.

#### 5. Reporte y Supervisión

- Los estados y la Ciudad de México deben reportar trimestralmente a la Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cómo están utilizando los recursos del Fondo y el progreso hacia las metas establecidas.
- Además, cualquier cambio en la asignación de los recursos debe justificarse y ser aprobado por el Consejo Estatal de Seguridad Pública correspondiente o tener una opinión favorable del Secretariado Ejecutivo.

### 6. Información al Público

• Las entidades deben informar a sus habitantes, trimestralmente y al final de cada ejercicio fiscal, sobre los montos recibidos del Fondo, cómo se han utilizado y los resultados obtenidos. Esta información debe estar disponible en la página oficial de Internet de la entidad y debe seguir los formatos establecidos por la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el Consejo Nacional de Armonización Contable.

El Artículo 45 de la misma ley, detalla cómo deben utilizarse las aportaciones federales que reciben los estados y el Distrito Federal del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. Estas aportaciones se deben emplear exclusivamente en las siguientes áreas:

**1.** Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública Se refiere a mejorar la calidad del personal a través de procesos como reclutamiento, formación, evaluación, y certificación. También incluye mantener y mejorar los estándares de los miembros de las instituciones de seguridad pública y la depuración de estos.

## 2. Percepciones Extraordinarias

Se trata de otorgar pagos adicionales a ciertos funcionarios como los agentes del Ministerio Público, peritos, policías ministeriales, y aquellos involucrados en la vigilancia y custodia en centros penitenciarios y de reinserción social de adolescentes.

## 3. Equipamiento

Esto incluye proporcionar equipamiento necesario a las instituciones de seguridad pública, como policías ministeriales, peritos, ministerios públicos, y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios y de reinserción social de adolescentes.

## 4. Bases de Datos y Telecomunicaciones:

Se refiere al establecimiento y operación de bases de datos criminalísticos y de personal, mejorar la compatibilidad de servicios de telecomunicaciones, y servicios como el teléfono nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima.

### 5. Infraestructura

Incluye la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios, centros de reinserción social de internamiento para adolescentes, instalaciones de cuerpos de seguridad pública, academias o institutos de profesionalización, y Centros de Evaluación y Control de Confianza.

## 6. Seguimiento y Evaluación de Programas

Se enfoca en el monitoreo y evaluación de los programas relacionados con las áreas mencionadas anteriormente para asegurar su efectividad y mejorar donde sea necesario.

Además, el mismo artículo 45 especifica que los recursos destinados a percepciones extraordinarias para ciertos funcionarios son no regularizables, lo que significa que no se incorporarán de forma permanente en los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios futuros.

Las responsabilidades laborales derivadas de estos recursos extraordinarios recaerán en los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México (CdMx) y municipios.

El uso de estos recursos debe alinearse con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los Estados y la Ciudad de México están obligados a proporcionar al Ejecutivo Federal, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, toda la información financiera, operativa y estadística que se les requiera.

En resumen, este artículo define de manera muy específica en qué deben gastarse los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, buscando asegurar que se utilicen de manera eficiente y efectiva en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y la mejora de la seguridad en general.

A nivel estatal en el caso del Estado de México se encuentra regulado en el Artículo 227 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (Gaceta de Gobierno, 2024), en el Capítulo Tercero, de los Fondos de Aportaciones Federales, convenios de descentralización y programas de apoyos federales.

El Artículo 227 del Código Financiero del Estado de México y Municipios establece que los fondos de aportaciones federales creados para el Estado y sus municipios con recursos de la Federación deben ser gestionados de acuerdo con las regulaciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, el propio código y las leyes estatales y municipales aplicables.

El Artículo 230 del mismo código, especifica que los fondos mencionados en las fracciones III, IV, V y VII del Artículo 228 deben destinarse exclusivamente a financiar obras, acciones sociales básicas y proyectos de inversión que beneficien directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Estos proyectos abarcan áreas como agua potable,

alcantarillado, drenaje, electrificación rural, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de viviendas, caminos rurales, seguridad pública, programas de asistencia social, y la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura educativa en los niveles de educación básica y superior.

En el Presupuesto de Egresos del 2022 se señaló que, de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP, Art. 21) se destinará el 20% a los 125 municipios del Estado de México.

Por lo que, la regla de lo que se le entrega al Estado de México del FASP, es el 20%, y se distribuirá a los Municipios del Estado de México, que cumplan con los requisitos para ello.

El Artículo 24 del Presupuesto de Egresos del Estado de México del 2024, se refiere al presupuesto de gasto en el contexto del FASP en el Estado de México para el ejercicio fiscal 2024. Este fondo asciende a \$633,695,386. (Seiscientos treinta y tres millones seiscientos noventa y cinco mil trescientos ochenta y seis pesos m.n. El 20% de estos recursos se destinará a los 125 municipios del Estado de México.

La distribución de estos recursos se basa en una fórmula que considera varios criterios. Estos se dividen en cuatro variables principales:

I. Criterio de Transparencia (20%):

Este criterio se basa en dos subcriterios:

- a. El número de habitantes de los municipios.
- b. La eficiente y transparente utilización de los recursos FASP en 2023 para mejorar la seguridad pública.
- II. Criterio de Coordinación Institucional (30%): Este criterio incluye:
- c. La disminución de la incidencia delictiva.
- d. La participación de la autoridad municipal en cuestiones de seguridad.

- e. La colaboración operativa con la Secretaría de Seguridad y Dependencias Federales.
- III. Criterio de Corporación (25%): Este criterio se basa en:
- f. La relación entre el número de policías municipales y la población.
- g. El avance en la obtención del Certificado Único Policial.
- h. El registro de policías municipales en la Licencia Oficial Colectiva.
- i. La aprobación vigente en Control de Confianza de ciertos funcionarios de seguridad.
- IV. Criterio de Desempeño (25%): Este criterio se basa en:
- j. La asistencia del presidente municipal a las sesiones de los consejos.
- k. El cumplimiento de acuerdos de los consejos.
- I. El cumplimiento de acciones de prevención.

Estos criterios se utilizan para calcular la cantidad de recursos que corresponde a cada municipio en función de su desempeño en cada uno de ellos. En resumen, el presupuesto se distribuye el 20% entre los municipios del Estado de México considerando su población, eficiencia en el uso de recursos, colaboración en seguridad, fuerza policial, avance en certificaciones, asistencia a consejos y cumplimiento de acuerdos.

#### Cuenta Pública FASP EN 2022

Para el año 2022, el Gobierno del Estado de México y el Gobierno Federal acordaron un presupuesto total de 686 millones 957 mil pesos para fortalecer la seguridad pública y profesionalizar las instituciones y elementos policiales. De este total, una significativa mayoría, 549 millones 566 mil pesos, proviene de la aportación Federal. El 25% restante, equivalente a 137 millones 391 mil pesos, es aportado por el Estado, y se destinará específicamente a los Programas con Prioridad Nacional aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El informe de la cuenta pública del Gobierno del Estado de México para el año 2022 destaca significativos avances en la profesionalización, certificación, y capacitación de los elementos de seguridad y las instituciones de Seguridad Pública. Durante este período, se llevaron a cabo 3,527 evaluaciones de control de confianza y se impartieron diversos programas de formación que incluyeron:

- Para 3,604 elementos de la policía estatal, se ofrecieron 7 cursos sobre temas críticos como la cadena de custodia, armamento y tiro policial, feminicidio, uso legítimo de la fuerza, primer respondiente, violencia de género y atención a víctimas.
- Un total de 4,643 elementos municipales se beneficiaron de 10 cursos que cubrieron la formación inicial y continua, justicia cívica, y otros temas esenciales para el desempeño de sus funciones.
- Se proporcionaron 5 cursos especializados para 440 policías de investigación, abarcando desde la formación inicial hasta técnicas avanzadas de investigación criminal.
- Además, 89 peritos recibieron capacitación en 3 cursos enfocados en criminalística y dactiloscopia, y 105 agentes del ministerio público participaron en programas sobre interrogatorio y manejo de carpetas de investigación.
- El sistema penitenciario también vio una mejora con 5 cursos para 416 elementos, que incluyeron formación en derechos humanos y manejo de situaciones de crisis.

Este esfuerzo se complementó con la adquisición de equipamiento y recursos tales como cámaras fotográficas y de video, equipos de cómputo, material médico y de laboratorio, además de una importante inversión en materiales, accesorios y suministros de laboratorio, productos químicos, prendas de protección, uniformes, equipos de comunicación y vehículos. Esta inversión integral en formación y recursos subraya el compromiso del Estado de México con el fortalecimiento de su sistema de seguridad pública y la profesionalización de sus cuerpos de seguridad, asegurando una mejor preparación y respuesta ante los desafíos de seguridad.

### Obligaciones de Entidades Federativas

Las entidades federativas tienen varias obligaciones en la gestión de los recursos del FASP, incluyendo la creación de cuentas bancarias específicas, la presentación de informes regulares sobre el uso de los fondos y la colaboración en operativos conjuntos con autoridades competentes. Además, deben asegurar la transparencia en la administración de los recursos, publicando informes trimestrales y anuales sobre su utilización y resultados. Estos mecanismos de supervisión están diseñados para garantizar que los fondos se utilicen de manera efectiva y alineada con los objetivos nacionales de seguridad pública.

#### VI. Autonomía Estatal y Municipal:

Empecemos definiendo la autonomía, la cual se refiere a la capacidad de una persona o entidad para tomar decisiones por sí misma sin la influencia o control de otros. Este concepto es fundamental en diversas disciplinas, incluyendo la filosofía, la psicología, la educación y el derecho.

La palabra «autonomía» proviene del griego antiguo. Está compuesta por dos partes:

- **c. Auto-** (αὐτός): que significa «uno mismo» o «por uno mismo».
- d. -nomía (νόμος): que significa «ley» o «norma».

Juntas, estas raíces forman el término «αὐτονομία» (autonomía), que se refiere a la capacidad de regirse por sus propias leyes o normas. Originalmente, el término se utilizaba en el contexto de las ciudades-estado griegas que se gobernaban a sí mismas sin la intervención de otras entidades

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la autonomía de los estados y municipios en la gestión de sus propios asuntos. El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como principio que México es una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Constitución.

La autonomía incluye la capacidad de los gobiernos locales para tomar decisiones y administrar recursos sin interferencias indebidas del gobierno federal.

De lo anterior entendemos que la autonomía de los municipios en México es muy limitada, toda vez que hay una limitación principalmente en la obtención de los recursos y la libertad para ejercerlos, como observamos en el fondo de aportación de seguridad pública FASP, donde los recursos se obtienen vía la federación, con ciertas reglas y restricciones para su ejercicio, lo que hace que los municipios no puedan ejercer libremente el gasto para la seguridad pública, tienen que gastar en lo que establecen las reglas y esto viola la autonomía de los municipios, no solo en estos fondos, sino en algunos otros casos, por lo cual no hay una libertad para su gasto.

Es decir si el ayuntamiento quisiera ejercer los fondos para contratar más policías no podría, porque estos recursos están etiquetados para un gasto específico y lo deciden otras personas, más no el ayuntamiento. Lo que trae como consecuencia que se conviertan los municipios en meros ejecutores del gasto, violando flagrantemente su autonomía.

Por lo que se viola la finalidad del municipio, que es el orden de gobierno autónomo y libre que sirve para cubrir sus propias necesidades y quién más puede decir y conocer mejor, sino que aquellos que vivan en ese municipio.

**1.** El autor del libro "El Municipio "del cual se realiza el homenaje nos señala: "la autonomía como fin del Municipio hay algunas corrientes de opinión que consideran que hacer

valer y ejercer la autonomía es el fin del municipio. El término autonomía es subjetivo, no se ha podido ser concretizado, no ha sido definido aún, el significado y alcance de la autonomía varía según el lugar y la época."(Robles, 2015)

- 2. Desde un inicio el municipio nació principalmente en ese ejercicio de libertad, en ese respeto a sus normas religiosas, normas de convivencia, nos señala Reynaldo Robles Martínez en su libro *El Municipio* que los romanos eran un pueblo guerrero y que iban conquistando todo el mundo conocido en la época, por lo que a los pueblos conquistados se les daba a escoger entre un pago mayor si se les daba esa libertad y autonomía para que siguieran conservando sus costumbres religiosas, su forma de gobierno a cambio de un pago, a ese pago se le llama *munus*, *munare*.
- **3.** Reynaldo Robles nos señala en relación a la autonomía lo siguiente: "La autonomía es el paradigma, que ha servido a los municipios para ostentar, ejercer y defender su libertad. Así entendida, la autonomía no es un fin sino un instrumento, un medio, una garantía para defender las atribuciones del municipio."
- **4.** Por lo que se puede concluir que el municipio desde sus orígenes era autónomo, cuando Hernán Cortés formo el primer Municipio en México fue pensando que esa libertad le daba las nuevas órdenes para seguir explorando y conquistando los nuevos territorios.
- **5.** En la actualidad cada municipio tiene sus propias fiestas, sus costumbres, y es ahí que cada municipio es rico por ser diferente uno del otro; su conformación es muy particular gracias a ese respeto a su autonomía.
- **6.** Por lo que en la época de Miguel de la Madrid, quien con su política de descentralización de la vida nacional le volvió a dar auge a la libertad y autonomía municipal, sin embargo, como vemos en la Ley de Coordinación Fiscal, para evitar la

doble o múltiple tributación le quitan no sólo a los Estados y a los municipios está autonomía y libertad, con el pretexto y con la finalidad de que la federación conserve la mayoría de las fuentes de ingresos y el destino de ellos, que como podemos observar no ha dado más que la concentración de las decisiones en los ingresos y en el presupuesto desde la federación, aniquilando la libertad y autonomía de los órdenes de gobierno locales, como las entidades federativas y los municipios.

7. El municipio es el gobierno más cercano a la gente, es quien conoce más de cerca a sus habitantes, quien promueve sus tradiciones y costumbres. Le da identidad y quién más para cuidar y saber cuidarse? ; quien conoce mejor a sus vecinos y quien en participación debe de señalar los medios y métodos para salvaguardar su seguridad y la de sus vecinos, por lo que el FASP atenta a la autonomía de los gobiernos locales y en un tema tan importante como lo es la seguridad pública y que no ha dado resultados hasta el momento.

## 8. Limitaciones Impuestas:

- Las condiciones del FASP restringen la capacidad de los gobiernos locales para tomar decisiones autónomas sobre la seguridad pública.
- Ejemplos de limitaciones incluyen la obligación de destinar recursos a programas específicos definidos por el gobierno federal.

Otro ejemplo se da en la elección de los policías , quienes deben de pasar un control de confianza y una capacitación, en los municipios menos favorables es difícil poder cumplir con este requisito, hablemos de municipios en Oaxaca, en Chiapas y Veracruz que tienen municipios con pocos recursos, tanto humanos como económicos, quienes difícilmente podrán cumplir con esos requisitos.

- 9. Un ejemplo más es la federación o los estados que al omitir la entrega de los recursos federales, vulnera la autonomía financiera de los Municipios, prevista en el artículo 115 de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.
- **10.** La vulneración a la autonomía radica en que conforme al citado precepto constitucional, se deben respetar la integridad y ejercicio directo de los recursos municipales de fuente federal, lo cual no ha ocurrido.
- 11. Un ejemplo de la violación a la autonomía la encontramos en la entrega extemporánea de los recursos y derivado del constante atraso; los jueces federales han determinado que esta conducta debe de generar intereses de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

## Voluntariedad y Consecuencias Prácticas

#### • Convenios Voluntarios:

• Aunque la firma de convenios para participar en lo que señala la Ley de Coordinación Fiscal, es voluntaria, en la práctica, los estados y municipios pueden sentirse obligados a firmar, debido a la necesidad de recursos adicionales para la seguridad pública, además el hecho de no firmarlos le genera graves consecuencias, como el excluirse de los demás. A la fecha no hay ningún estado que no tenga celebrado los convenios derivados de la Ley de Coordinación Fiscal.

## • Consecuencias de No Participar:

• La no participación en el FASP puede dejar a los gobiernos locales sin fondos cruciales para combatir la delincuencia y mejorar la seguridad, lo que los coloca en una situación desventajosa.

• Otra consecuencia es que tiene que participar en el sistema de Coordinación Fiscal en todas sus cláusulas ya que la negociación de ellas no está a discusión.

#### Ejemplos y otra forma de medición de la autonomía financiera.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el año 2018, se observan contrastes significativos en la autonomía financiera de los municipios en México. De los 2030 municipios considerados, el 90% (1816 municipios) presenta una autonomía financiera del 20% o menos. En contraste, solo el 10% (204 municipios) muestra una autonomía financiera superior al 20%. Todo esto lo miden dividiendo los ingresos propios entre los ingresos que percibe de la federación. (Esquivel, 2024).

#### VII. Conclusiones.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) es una herramienta vital en la estrategia de México para fortalecer la seguridad a nivel estatal y municipal. Desde su creación en 1999, ha permitido a las entidades federativas acceder a los recursos necesarios para enfrentar los desafíos de la seguridad pública. Sin embargo, es fundamental seguir mejorando la transparencia y eficiencia en la distribución y uso de estos fondos. Las recomendaciones incluyen la implementación de sistemas de seguimiento más robustos, la promoción de la colaboración interinstitucional y la actualización continua de los criterios de asignación para reflejar las cambiantes necesidades de seguridad del país.

La importancia del FASP se magnifica en un contexto marcado por desafíos significativos como la inseguridad y la corrupción, donde la necesidad de recursos adecuados para combatir organizaciones criminales bien financiadas es más apremiante que nunca, por lo que se necesita que se establezca que los recursos aumenten considerablemente año con año.

La Ley de Coordinación Fiscal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen un marco legal sólido que no solo legitima, sino que también obliga a la asignación de estos recursos para fines de seguridad pública, subrayando la prioridad que el Estado mexicano concede a esta área.

La administración y supervisión de los recursos del FASP está sujeta a normativas que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y el uso eficiente de los fondos. Esto incluye la obligación de las entidades federativas y municipios de reportar el uso de los recursos, asegurando que estos se destinen exclusivamente a mejorar las capacidades de seguridad pública. Las áreas de inversión van desde la profesionalización y equipamiento de las fuerzas de seguridad hasta la implementación de programas de prevención del delito y mejoramiento de la infraestructura de seguridad. El caso del Estado de México ejemplifica cómo se pueden adaptar y aplicar estos principios a nivel estatal, siguiendo las directrices nacionales mientras se atienden las particularidades locales. La asignación de recursos del FASP en este estado refleja un esfuerzo por distribuir los fondos de manera que se maximice su impacto en la seguridad pública, considerando criterios como la población, la incidencia delictiva, y la profesionalización de las corporaciones policiales.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública se erige como un componente esencial en la estrategia nacional para fortalecer la seguridad en México, abordando desde la base las necesidades de financiamiento para equipos, capacitación y mejoras infraestructurales. Su gestión, aunque compleja, es fundamental para asegurar que los recursos se utilicen de manera efectiva, contribuyendo así a salvaguardar la vida, las libertades, y el patrimonio de los ciudadanos, así como a la preservación del orden público y la paz social.

El problema planteado resalta una tensión fundamental entre la necesidad de coordinar esfuerzos nacionales para mejorar la seguridad pública y el respeto a la autonomía de los gobiernos locales. Aunque el FASP tiene el potencial de aportar beneficios significativos, es crucial abordar las preocupaciones sobre la imposición de limitaciones que violan la autonomía estatal y municipal. Para resolver este problema, es necesario un equilibrio cuidadoso y un respeto a cada orden de gobierno y actuar realmente en coordinación, que permita a los gobiernos locales mantener su autonomía mientras colaboran eficazmente con el gobierno federal en la mejora de la seguridad pública.

Está demostrado que el señalar en quée se ejercen los recursos, cómo y cuaándo y en quée se gasta, así como la evaluación de los recursos, a todas luces vulnera la autonomía de los gobiernos locales.

El tratar a 2500 municipios de manera igual vulnera su independencia, desconoce sus características que los hace únicos y los sigue tratando no de forma coordinada sino como de forma subordinada, cuestión grave y que a todas luces vulnera los artículos 40 y 115 Constitucional.

Y de acuerdo con el Doctor Reynaldo Robles Martínez el fin del municipio es su autonomía, y el que se ponga en riesgo con este sistema de Coordinación Fiscal vulnera no sólo a los municipios, sino a las entidades federales.

#### VIII. Fuentes de consulta.

Aportaciones para la seguridad pública: guía completa sobre el fondo para los estados y el distrito federal. (3 de noviembre de 2023). Obtenido de Decorpiso.com.mx: https://decorpiso.com.mx/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-de-estados-y-del-distrito-federa

ASF. (2009). Antecedentes oficiales del Ramo 33.

CFEMM. (2023). México: SISTA.

CPEUM. (2023). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: SISTA.

DOF. (28 de 02 de 2022). CONVENIO de Coordinación que, en el marco del Sistema

Esquivel, G. (2024). Desarrollo regional con igualdad de oportunidades y movilidad social. México, El Colegio de México. Nacional de Seguridad Pública, celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México, relativo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Est. Obtenido de www. dof.gob.mx/nota\_detalle.php?codigo=564 3972&fecha=28/02/2022: https://dof.gob.mx/nota\_detalle.php?codigo=5643972&fecha=28/02/2022

GEM. (30 de 1 de 2024). *Transparencia Fiscal*. Obtenido de Cuenta pública del Gobierno del Estado de México 2022: https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob. mx/files/files/pdf/rendicioncuentas/cuenta-publica-2022/Tomol/9-Fondos- Aportaciones-Apoyos-Federales.pdf

Gobierno del Estado de Tamaulipas (2018). Informe final de la evaluación de consistencia y resultados Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal 2018.

[versión electrónica] chrome- extension://efaidnbmnnnibp cajpcglclefindmkaj/https://transparencia.tamaulipas.g ob.mx/wp-content/uploads/2019/11/FASP-2018-Eval-de-Consistencia-y-Resultados.pdf

Robles Martínez, Reynaldo, (2004). *El Municipio.* México: Editorial Porrúa.

# La importancia de la participación del municipio de Toluca en la educación.

María Teresa Martínez Rodríguez

# La importancia de la participación del municipio de Toluca en la educación.

María Teresa Martínez Rodríguez<sup>8</sup>

**SUMARIO.** I. Introducción. II. La educación y los Derechos Humanos. III. Evolución de la educación en el municipio de Toluca. IV. El municipio como fuente de educación. V. El desarrollo de una educación inclusiva y adaptable. VI. La educación, el alfabetismo y los indígenas. VII. Conclusión. VIII. Fuentes de consulta.

#### I. Introducción

La educación es uno de los pilares más importantes del desarrollo y progreso de cualquier país. En México, la responsabilidad sobre la educación pública recae principalmente en los gobiernos federales y estatales, sin embargo, los gobiernos municipales también juegan un rol relevante, especialmente en los niveles básicos de la educación. Es responsabilidad de los gobiernos garantizar el acceso equitativo a una educación integral y de calidad en todos los niveles. La educación de hoy forma a los ciudadanos, trabajadores y líderes del mañana. Invertir en ella es asegurar un mejor futuro para todos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la educación es responsabilidad concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios. Esto significa que los tres órdenes de gobierno deben coordinarse y cooperar para garantizar el derecho a la educación. En consecuencia, otorgar un rol protagónico a las municipalidades en las políticas educativas permite abordar de mejor manera problemas específicos de cada comunidad y territorio, en pos de mejorar la calidad y equidad educativa.

113

<sup>8</sup>Doctora en Derecho por el Centro de Estudios de posgrado en derecho, Profesora de Tiempo Completo
de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México e integrante del Cuerpo
Académico Estudios en Derechos Humanos y sus garantías, ORCID https://orcid.org/0009-0001-0740-1144

## II. La educación y los Derechos Humanos.

La reforma al artículo 3° constitucional, que se llevó a cabo en 2013, incorporó el reconocimiento de la educación de calidad como un derecho humano, por lo que se debe cumplir con los cuatro principios de los derechos humanos: Universalidad, Indivisibilidad, Interdependencia y Progresividad. Dichos principios se explicarán a fin de tener una mejor comprensión de cada uno de ellos.

En lo que respecta a la Universalidad, en los seres humanos, se refiere a que, los derechos deben garantizarse para todos, sin distinciones de ningún tipo (origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, etc.), ya que todas las personas son iguales en dignidad y derechos. Mientras que la Indivisibilidad hace referencia a que los derechos no pueden fragmentarse protegiendo solo a unos y a otros no; por lo que no pueden priorizarse o jerarquizarse.

En cuanto a Interdependencia, esta se refiere a la relación que existe entre los derechos humanos, por lo que, si se llegase a afectar uno, se impacta sobre otros derechos. Por ejemplo; en el caso del derecho a la educación su incumplimiento afecta el acceso a otros derechos como al trabajo, la alimentación, la salud y la vivienda. Por último, la Progresividad establece que cada vez deben ofrecerse más y mejores condiciones para el ejercicio de los derechos, y en ningún caso debe haber regresividad o reversibilidad.

Partiendo de esto, se sustenta el derecho a la educación para todas las personas, independientemente de su contexto o condición; y con su cumplimiento deben protegerse también otros derechos. Por lo tanto, el derecho a la educación es algo más que el acceso y disponibilidad de servicios educativos; incluyendo la calidad de las condiciones y servicios con que se ofrecen. Ir a la escuela es necesario, pero no suficiente para el ejercicio pleno de este derecho.

Como en cualquier derecho humano, el Estado es el responsable de promover, respetar, proteger y garantizar su cumplimiento, diseñando las políticas públicas y acciones correspondientes para poder hacerlos efectivos. Ahora bien, hablando del municipio; es considerado como "una pieza clave en la vinculación con la ciudadanía" (Puentes UC, 2020, párr. 8). Es a través de este órgano de la administración del Estado que se fomenta la cercanía a las comunidades y es, en síntesis, el encargado de resolver las necesidades más urgentes, siendo éste, el principal rector como institución pública encargado de crear, desarrollar e implementar en cada comunidad a su alcance demográfico, gran parte de las políticas públicas y servicios elaborados desde el Gobierno Federal Mexicano.

Es así que, con fundamento en el marco jurídico del municipio, tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el máximo ordenamiento jurídico para el desarrollo de las facultades municipales, estableciendo así en su artículo 115 que "el municipio es la base de la división territorial y administrativa de los estados..." (CPEUM, 1917, última reforma el 22 de marzo de 2024, p. 116). Es decir que, en términos del artículo 115 constitucional, al municipio se le reconoce una personalidad jurídica propia, atribuyéndole a su cargo las funciones y servicios públicos enmarcados en su fracción tercera.

Sin embargo, con relación al tema de educación y su intervención en ella, puede tener interpretaciones limitadas, dejando carencia en temas de desarrollo de políticas y servicios públicos vinculados al tema educativo y, por lo tanto, su directa participación en las atribuciones competentes, que en consecuencia ocasiona que la educación pública se desarrolle como un tema de atribuciones Estatales o Federales, dejando así desapercibidas las cualidades del Municipio como una institución pública, capaz de atender de manera cercana y concreta las necesidades educativas en las comunidades de la República.

No obstante, en el presente sexenio se ha hecho el esfuerzo de esclarecer estas limitantes y dar las atribuciones y regulaciones

correspondientes mediante ordenamientos jurídicos específicos a este tema de las atribuciones del Estado en relación a la educación y el cumplimiento a los Derecho Humanos, siendo la principal base para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos implementados en la Carta Magna, así como los tratados internacionales inscritos por el Estado Mexicano en relación al Derecho Humano a la Educación, la Ley General de Educación y el Artículo 3º Constitucional, directamente vinculada.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) estipula en el Artículo 3° que todo individuo tiene derecho a recibir educación de manera gratuita y obligatoria, sin embargo, la educación en México ha sido constantemente un tema de polémica. En la sociedad a menudo se habla de si la educación es o no de calidad, atribuyéndole siempre la culpabilidad a las escuelas de tener una educación decadente, cuando en realidad, no es culpa de los docentes, ni mucho menos de los alumnos, sino de la mala organización de los sistemas educativos y la poca importancia que se da a la educación en México.

Algunos factores que alteran esta calidad son las necesidades educativas y con ello la carencia de recursos, lo que provoca el rezago académico y, por consecuencia, que no haya un aprovechamiento total de la educación. Otro punto muy importante es la infraestructura deficiente con la que cuentan la mayoría de las escuelas en México, afectando a los diferentes niveles educativos y a los que participan en ellos.

# III. Evolución de la educación en el municipio de Toluca.

Desde épocas antiguas la educación siempre ha sido un asunto con amplios temas a debatir, va desde el alfabetismo, factores económicos, factores culturales, la discriminación, los apoyos municipales, financiamiento, recursos educativos, desigualdades educativas, educación inclusiva, tecnología en el aula, sostenibilidad educativa, educación a distancia y aprendizaje en línea. Como

sabemos, la educación no solo es la metodología para que los niños, niñas, y jóvenes tengan un crecimiento de pensamiento, sino también un desarrollo y crecimiento profesional.

En el Estado de México, desde su creación como Entidad Federativa, los servicios educativos han sido ofrecidos por los diversos gobiernos, quienes han pugnado por lograr mejores niveles de vida de la población, a través de las distintas dependencias que lo conforman; por lo que la administración pública estatal ha venido adaptando su estructura, para que su organización y funcionamiento respondan con mayor eficacia y eficiencia a las condiciones económicas políticas y sociales, así como a las demandas de bienestar y crecimiento que presenta la población de la entidad. (SEDUC, 2020, párr. 3)

Sabemos que en el municipio de Toluca la educación es un pilar social que garantiza una educación basada en la inclusión y en el desarrollo personal, y que a su vez se propone innovar conforme pasan los años, haciendo que sus estudiantes tengan una mejor conciencia de sociabilidad y una mejor calidad de vida. En el Estado de México cada institución es diferente en infraestructura y recursos dependiendo de los apoyos que ha brindado el municipio durante el transcurso del tiempo, con base en la Gaceta Municipal especial publicada por el H. Ayuntamiento de Toluca 2019-2021 (2019, p. 69) se menciona que: "En el municipio de Toluca se observan avances importantes en diversos temas de educación como demanda y cobertura, grado, promedio de escolaridad y asistencia escolar".

Con esto observamos que la educación en el municipio de Toluca va evolucionando y dando cobertura a diversos temas dependiendo del curso (tipo de educación) en el que estén los niños, niñas y jóvenes, brindando de igual manera una educación inclusiva y de calidad. Así entonces, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que: Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman

la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia (CPEUM, 1917, última reforma el 22 de marzo de 2024).

Derivado de lo anterior podemos decir que el municipio no sólo impartirá y garantizará la educación, sino que también debe concientizar sobre la importancia de la educación inicial, ya que es fundamental para promover un desarrollo integral en los niños, niñas y adolescentes y sentar bases sólidas para su futuro, así como fomentar acciones para que los padres se involucren en la educación de sus hijos.

Al referirnos a un Municipio Educativo no quiere decir que este sólo cumpla roles en actividades que ayudarán a los alumnos académicamente, sino que incluye amplios temas como son la cultura, la salud, un ambiente adecuado, medios de comunicación, economía y emprendedores, ayudando a la formación práctica de los alumnos de las diferentes escuelas, mejorando el aprovechamiento de los estudiantes. De acuerdo con el primer párrafo del Artículo 8°. de la Ley General de Educación (Poder Ejecutivo Federal, 30 de septiembre de 2019, última reforma 01 de abril de 2024, p. 4: "El Estado está obligado a prestar servicios educativos con equidad y excelencia".

Por ello, tiene que aportar lo necesario para que la escuela sea de calidad, reflejándose en el aprovechamiento de los estudiantes. Está comprobado que, si en las escuelas se cuenta con una mejor infraestructura, así como, con maestros preparados para impartir clases y, además, se tienen los recursos didácticos necesarios, el aprovechamiento para los estudiantes será de mejor calidad, lo que dará como resultado que se obtenga un mejor aprendizaje. Para implementar lo anterior, en el Artículo 9°. de la Ley General de Educación se establecen un conjunto de acciones para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

Dentro de estas acciones se tienen las siguientes:

a) Otorgar becas a los grupos sociales con mayor vulnerabilidad económica, social o cultural; b) Programas de intercambio académico para jóvenes de Media Superior y Superior con alto rendimiento académico; c) Fomento a la educación a distancia; d) Fomentar programas de incentivos a maestros que presten sus servicios en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas y de alta conflictividad social; e) Establecer escuelas de tiempo completo en educación básica; f) Facilitar el acceso a la educación básica y media superior; y g) Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia (Ibarra, 19 de febrero de 2020).

Sin embargo, por parte del municipio aún se piensa que la educación es algo que a ellos no les compete al considerarla como un problema que tiene que ver con cargos más altos. Por ello, muchos representantes mencionan que la calidad y desarrollo de la educación no es algo en lo que deba ocuparse el municipio y si fuera el caso sólo se presenta un apoyo a la infraestructura, ayudando a las escuelas a que no les falten salones, techos, baños, mobiliario, así como la dotación de servicios básicos como agua, electricidad y drenaje.

Una frase icónica de Nelson Mandela (1918-2013) es: "la educación es el arma más poderosa que se puede usar para cambiar el mundo". El problema ocurre cuando no se tienen las mismas oportunidades para acceder a ella. Estamos convencidos que la educación es una llave de oportunidades para el futuro, sin embargo, es necesario reconocer que no todos cuentan con las mismas oportunidades educativas.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (01 de abril de 2020 párr. 1), menciona que un municipio "es la entidad político-jurídica en que se dividen los estados, está integrado por una población asentada en un espacio geográfico, con normas jurídicas propias y un órgano de gobierno que es el ayuntamiento". Por lo que, los municipios deben tener como prioridad crear políticas a favor de la educación gratuita y de

calidad, además de implementar programas que incentiven a la población a continuar con sus estudios y principalmente a terminar con ellos en dado caso de quedar en rezago.

Una estrategia para mejorar las condiciones educativas de un municipio es, contar con la participación de toda la población, contar con su visión y su voluntad de análisis en el sentido de mencionar los aciertos y las desventajas que han localizado en la educación de sus hijos, nietos, sobrinos, vecinos, y todas aquellas personas allegadas a nosotros. Si tenemos esto en cuenta, podemos actuar en beneficio de un sector. Por ejemplo, si en nuestro municipio lo que afecta a la mayoría de la población es la escasez de agua, podemos vincular el tema con el aprendizaje en las escuelas y desde ahí trabajar en generar soluciones.

No debemos olvidar que en Ley General de Educación el artículo 23 párrafo tercero se les concede a los municipios la facultad de solicitar a la Secretaría de Educación Pública (SEP) actualizaciones y modificaciones en los planes y programas de estudio para que se ajusten a sus contextos locales y regionales. Los municipios son en esencia el gobierno más cercano que tiene el sector educativo, influyendo de manera positiva en diversos aspectos del sistema educativo del país.

# ¿De qué manera pueden participar?

- Los municipios pueden ser proveedores de datos actualizados y confiables, asegurarse que hagan públicas las condiciones de infraestructura de las escuelas; si existen necesidades importantes, que esas se refieran a los institutos estatales de infraestructura y que se tenga un panorama mucho más certero de dónde están y cuáles son las condiciones de las escuelas para poder hacer una mejora en las mismas.
- Asignación de Recursos: Los municipios, al tener conocimiento directo de las necesidades locales, desempeñan un papel crucial en la asignación de recursos para las escuelas, para garantizar una distribución más equitativa de

fondos, considerando la diversidad socio-económica de cada comunidad.

- Desarrollo de Infraestructuras Educativas: La participación en la planificación y construcción de instalaciones educativas es esencial, garantizando el bienestar y la motivación tanto de sus estudiantes como de los educadores.
- Participación Comunitaria: La participación de la comunidad es esencial para el éxito de las iniciativas educativas municipales. La participación y el involucramiento de padres, docentes y miembros de la comunidad en la toma de decisiones y en la implementación de proyectos educativos puede garantizar una mayor eficiencia en la educación.

### IV. El municipio como fuente de educación

Si bien es cierto que la eficacia vertical de los derechos fundamentales hacen valer los derechos que tenemos frente al Estado, y el Control de Constitucionalidad hace valer el principio de supremacía constitucional (la Constitución es la ley de leyes) del sistema de nuestro país, es necesario que el Estado, Municipio o la Federación tenga la obligación de dar el acceso a una educación básica, laica, gratuita, obligatoria, universal, pública e inclusiva; Además si hablamos de apoyos, el municipio también tiene la obligación de ayudar a las instituciones en infraestructura, apoyos benefactores que ayuden a los niños, niñas y jóvenes a seguir con sus estudios, además de garantizar una educación básica, siempre y cuando las instituciones lo necesiten.

En este sentido el municipio debe facilitar el acceso a la educación con calidad, equidad e inclusión, así como, la implementación de programas para prevenir la deserción escolar, identificando y abordando las causas subyacentes que llevan a los estudiantes a abandonar la escuela, como problemas económicos, familiares o de salud.

# V. El desarrollo de una educación inclusiva y adaptable

La educación inclusiva es para todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de que tengan una necesidad especial, pertenecen a una comunidad indígena, o si tienen una religión diferente o cualquier tipo de dificultades. La educación inclusiva busca que todos los estudiantes puedan estar integrados a las escuelas, sin importar sus capacidades, o necesidades específicas. Esto significa crear estrategias de aprendizaje que sirvan para la diversidad de alumnos en un aula. La idea es darles a todas las mismas oportunidades de educación.

La inclusión no solo tiene que ver con las escuelas, sino con construir una sociedad donde todas las personas tengan un lugar y sean valoradas. Una sociedad inclusiva aprecia y hace espacio para todos sus miembros. "La ciudad de Toluca tiene 1313 escuelas, de las cuales 0 son de nivel inicial, 335 de Preescolar (Kínder), 443 de Primaria, 184 Secundaria, 128 Media Superior (Preparatoria). Las demás son Superior o de formaciones para el trabajo" (Escuelas en Toluca, 2022).

Algunas instituciones del municipio de Toluca hacen que sus alumnos, sean capaces de integrarse en un entorno de valores y responsabilidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta ciertos aspectos importantes para el buen desarrollo de esto:

- Adaptación de espacios: Es importante para la movilidad de los estudiantes, principalmente aquellos que usan silla de ruedas.
- Capacitación docente: Aunque las instituciones a veces cuentan con la infraestructura adecuada, los maestros suelen sentirse desorientados con respecto a la educación inclusiva. Cuando están enseñando a personas con discapacidades, deben recordar que cada estudiante tiene distintas limitaciones y al mismo tiempo, merece un trato digno y apropiado.
- Crear conciencia sobre las discapacidades: Promover la inclusión no es solo responsabilidad de las instituciones educativas, sino también de todos los miembros de la

comunidad, para poder fomentar una sana convivencia y un buen aprendizaje, todos debemos contribuir y participar. Como sociedad, debemos esforzarnos continuamente por dejar atrás prejuicios sobre las personas con discapacidad.

Los padres también juegan un papel importante, pueden ayudar a que los niños no tengan prejuicios desde pequeños, enseñándoles que las personas son muy diversas y eso es lo que nos hace únicos, haciéndoles ver la diversidad como algo positivo, con lo cual estaremos promoviendo la inclusión desde casa.

# ¿Cuáles son los objetivos y metas para tener una Educación Inclusiva y de Calidad?

Sabemos que la educación es un derecho, no un privilegio, por lo que la inclusión va más allá del proceso de identificar la diversidad y la necesidad que presenta cada estudiante en las diferentes instituciones o en la comunidad a la que pertenece; así como el preocuparse de reducir la exclusión por tener otros ideales. La educación inclusiva se basa en una serie de principios y valores que inciden en la dignidad de cada niño, niña o adolescente y saber que hay capacidades y necesidades de aprendizaje distintos.

Así pues, en asamblea, la Organización de la Naciones Unidas (ONU) ha tratado el tema de la educación de calidad, proponiendo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el objetivo 4°; brindar una educación de calidad con mejoras educativas para el desarrollo sostenible, además de ser inclusiva con todas las personas, sin importar los diferentes factores y creencias que tengan. En consecuencia, en la meta 4.2 de la Agenda 2030 se menciona que "Todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria" (UNICEF, 2020, p. 6).

No obstante, muchos padres de familia no mandan a sus hijos a

instituciones educativas durante la primera infancia, ya sea por falta de recursos o porque simplemente esperan a que cumplan 6 años para poder enviarlos a la primaria. Otro aspecto que tomar en cuenta, es el asegurar un espacio para que los niños y las niñas aprendan y tengan conocimientos, esto no garantiza que éstos aprovechen la oportunidad que se les da y que brinda no sólo el municipio sino alguna organización.

Los objetivos y las metas planteadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, deberían ser llevados a cabo, asegurar que todos los niños, niñas y jóvenes tengan este acceso a la educación, independientemente de si sus padres o tutores deciden no enviarlos, porque al final es un derecho que tienen y es fundamental que se respete y se cumpla. Para ello, el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo tercero señala que:

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje (CPEUM, 1917, última reforma en 22 de marzo de 2024, p.5).

Para que esto se cumpla es fundamental estar informados y saber que como mexicanos debemos apoyar y fomentar acciones a favor del sistema educativo; mientras que el municipio, debe contar con una estrategia que incida en la calidad y con ello, poder alcanzar los resultados esperados; todo esto englobado en un marco de diversidad cultural, social y étnica.

## VI. La educación, el alfabetismo y los indígenas.

El municipio de Toluca en sus orígenes fue habitado por un gran número de comunidades indígenas, las cuales ayudaron a que hoy por hoy Toluca sea una ciudad. Actualmente el municipio cuenta con un bajo índice de personas indígenas ya que éstas se encuentran concentradas en los pueblos vecinos, como son: Temoaya, Almoloya de Juárez, Villa Guerrero, Coatepec Harinas, Tenango del Valle, Tenancingo y Metepec, entre otros.

Las comunidades indígenas son portadoras de una organización que comparten llevando su cultura y dialecto a las diferentes instituciones educativas, siendo esto una manera de inclusión a sus proyectos de enseñanza; lo cual genera interés en el resto de la población. Por lo tanto, los pueblos indígenas son herederos, practicantes y conservadores de diversas culturas; saben relacionarse armónicamente con la naturaleza a la que respetan como fuente de alimento y altar de la coexistencia humana.

El Estado con ayuda del municipio debe cumplir con ciertas funciones a favor de los pueblos indígenas, creando programas encaminados a apoyarlos a través de un presupuesto asignado para que se lleven a cabo acciones relacionadas con educación, salud, alimentación, desarrollo económico, cultura, patrimonio, derechos territoriales, gobernanza, participación, justicia y derechos humanos. Situación que se relaciona directamente con la planeación y desarrollo; lo que ayuda a preservar la pluriculturalidad y erradicar la discriminación.

De acuerdo con el artículo 114 de la Ley General de Educación corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas de los Estados o en sus respectivas competencias la siguiente atribución mencionada en la fracción I: "Prestar los servicios de educación básica incluyendo la indígena, inclusiva, así como la normal y demás para la formación docente" (Poder Ejecutivo Federal, 30 de septiembre de 2019, última reforma 01 de abril de 2024, p. 41)

En algunas ocasiones el papel que juegan las personas de comunidades indígenas es difícil, ya sea por no tener estas oportunidades económicas e incluso por no tener una formación educativa básica, al no haber asistido a la educación inicial, al prescolar y a la primaria; lo que conlleva a no contar con un alto índice de alfabetismo. Un tema de gran importancia es precisamente el alfabetismo. En la actualidad con la llegada de la tecnología, el alfabetismo aumentó su número, tomando en cuenta que anteriormente se consideraba a las personas que no sabían leer ni escribir como personas analfabetas.

Torres (2010), en su artículo Analfabetismo y alfabetismo: ¿de qué estamos hablando? menciona que es importante aclarar que existe mucha confusión con los términos alfabetismo y analfabetas, aunque también existe una relación entre éstos. Alfabetismo es tener el conocimiento básico de la escritura y la lectura, por el contrario, el analfabetismo es la falta elemental de instrucción que brinda un Estado, haciendo énfasis solo en las personas que no saben leer.

Teniendo en cuenta estos conceptos, nos enfocamos en el tema del alfabetismo ya que en los tiempos actuales es un problema no solo para los indígenas, sino para todas las personas de distintas generaciones, pues como se ha señalado, con la llegada de la tecnología nace el alfabetismo mediático e informacional. Ahora bien, el alfabetismo mediático e informacional se define como:

Una combinación de conocimiento, actitudes, habilidades y prácticas requeridas para acceder, analizar, evaluar, usar, producir y comunicar información y conocimiento en formas creativas, legales y éticas que respeten los derechos humanos. Los individuos que son alfabetos mediática e informacionalmente, pueden usar diversos medios, fuentes de información y canales para sus vidas privadas, profesionales y públicas; saben cuándo y qué información necesitan y para qué fines, y dónde y cómo obtenerla; comprenden quién ha creado la información y por qué, así como los roles, responsabilidades y funciones de los medios,

de los proveedores de información y de las instituciones de memoria; pueden analizar información, mensajes, creencias y valores canalizados a través de los medios y otros productores de contenidos, y pueden validar la información que han encontrado y producido contra un rango de criterios genéricos, personales y basados en contexto (Grizzle y Torras, 2022, p. 5).

Si bien el estado tiene la responsabilidad de atender y regular el problema de la alfabetización; con ayuda del municipio se puede llegar a un crecimiento personal, no sólo en la tecnología sino también en lo educativo. Al respecto, en el artículo 69 de la Ley General de Educación se menciona que:

El Estado ofrecerá acceso a programas y servicios educativos para personas adultas en distintas modalidades que consideren sus contextos familiares, comunitarios, laborales y sociales.

Esta educación proporcionará los medios para erradicar el rezago educativo y analfabetismo a través de diversos tipos y modalidades de estudio, así como una orientación integral para la vida que posibilite a las personas adultas formar parte activa de la sociedad, a través de las habilidades, conocimientos y aptitudes que adquiera con el proceso de enseñanza-aprendizaje que el Estado facilite para este fin. (Poder Ejecutivo Federal, 30 de septiembre de 2019, última reforma 01 de abril de 2024, p. 69).

Dado lo anterior, sabemos que, en este tiempo de modernidad educativa, no sólo las personas adultas necesitan estos programas y servicios que los ayuden a tener esta regularización respecto a la alfabetización y educación, sino que, los niños, niñas y jóvenes también lo necesitan para tener un amplio conocimiento y una mejor educación no sólo en temas de lectura y escritura.

Según un informe publicado en la Gaceta Municipal Especial del H. Ayuntamiento de Toluca 2022-2024 (25 de marzo de 2022) se menciona que: "En los últimos años, se registró un aumento y disminución del alfabetismo y analfabetismo respectivamente siendo la población femenina la que para ambos casos cuenta con el mayor número de individuos reportados" (Ayuntamiento de Toluca, 25 de marzo de 2022, p. 81). En otras palabras esos resultados nos llevan a señalar que la población que reside en el municipio de Toluca en edad productiva tiene cada vez más interés en la educación, siendo la cuestión laboral, un factor que influye de forma importante, pues si su situación en términos de educación mejora, les facilitará poder incorporarse al mercado laboral.

Al mismo tiempo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, objetivo 4°, meta 4.6 se plantea que es necesario asegurar "Que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética". (ONU, septiembre de 2015, párr. 8) por lo que el Municipio otorga el apoyo a las personas alfabetas, teniendo programas que los ayudan a concluir la educación básica, además de poner bibliotecas con la ayuda de los ayuntamientos. No obstante, cabe señalar que, las bibliotecas; son un recurso poco aprovechado, porque las personas no asisten o hacen mal uso del servicio. A ello se puede agregar la falta de mantenimiento de a dichos espacios.

#### VII. Conclusión.

Sabemos que el aprendizaje va más allá de la palabra o de lo que aprendemos. Se relaciona con nuestras actitudes, sentimientos y manera de pensar. La Educación es crucial para el desarrollo personal, el empoderamiento y la mejora de la calidad de vida. Contribuye al desarrollo económico al proporcionar oportunidades de empleo y está vinculada a un cambio social positivo, por lo que la educación es un pilar fundamental para el progreso individual y colectivo.

En nuestra sociedad la participación del Municipio es fundamental ya que tiene la obligación de hacer valer el derecho a la educación,

y se debe manifestar en ciertos puntos clave como lo son: contribuir en la infraestructura escolar, en los recursos didácticos, en la obtención de becas y ayudas económicas, en la capacitación docente, en los incentivos para la educación superior y programas que fomenten la inclusión de estudiantes con necesidades especiales; de igual forma, es importante resaltar que el apoyo puede variar según las prioridades y recursos de cada Municipio; siempre y cuando sigan cumpliendo con el objetivo principal que es garantizar una educación integral, equitativa y eficaz, influyendo directamente en la calidad y accesibilidad de la educación.

El compromiso de los municipios con la educación es un paso esencial para cultivar un entorno favorable en el crecimiento, la igualdad de oportunidades y el desarrollo sostenible en la comunidad.

#### VIII. Fuentes de consulta.

Ayuntamiento de Toluca (29 de marzo de 2019). Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021. Gaceta Municipal Especial del H. Ayuntamiento de Toluca. 6(1) [versión electrónica]. https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2021/06/Tol-pdf-upl-pdm-2019-2021.pdf

Ayuntamiento de Toluca (25 de marzo de 2022). Plan de Desarrollo Municipal 2022-2024. Gaceta Municipal Especial del H. Ayuntamiento de Toluca. 6(1) [versión electrónica]. https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/tol-pdf- gme-2224-v6-a1.pdf

Centro de Políticas Públicas UC (2020). La importancia de las municipalidades y su impacto en la vida de las personas. Newsletter Puentes UC. consultado en noviembre de 2023. https://puentesuc.cl/novedades/la-importancia-de-los- municipios

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM (1917, última reforma 22 de marzo de 2024). Obtenido de CPEUM: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Escuelas en Toluca. (2022). LISTA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS. Obtenido de LISTA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS: https://www.los-municipios.mx/escuelas-toluca.html

Fernández, C. E. (27 de Junio de 2022). LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO DURANTE EL PORFIRIATO: un itinerario historiográfico. Obtenido de Convergencia Revista de Ciencias Sociales, [S.I.], n. 8/9, feb. 2018. ISSN 2448-5799. https://convergencia.uaemex.mx/article/view/9754

Grizzle, A. y Torras, M. C. (2013) 21 de junio de 2022). Definiciones selectas de Alfabetismo Informacional, Alfabetismo Mediático y Alfabetismo Mediático e Informacional. Adaptación de Media and Information Literacy: Policy and Strategy Guidelines. Obtenido de MOOC Alfabetismo Mediático e Informacional (AMI): https://mexicox.gob.mx/assets/courseware/v1/b1bfe1b8d31971105f729ffce628f8 37/asset-v1:UAEM+AMEI22043X+2022\_04+type@asset+block/Unidad\_1\_\_Definiciones\_selectas\_de\_Alfabetismo\_Informacional Alfabetismo\_Media\_tico\_y\_Alfabetismo\_Media\_tico\_e Informacional.p

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (01 de abril de 2020). Diferencia entre municipios y demarcaciones territoriales. *Blog del INFDM del Gobierno de México*, consultado en: 05 de enero de 2024. https://www.gob.mx/inafed/articulos/diferencia-entre-municipios-y- demarcaciones-territoriales.

Olvera, A. C. (2020). La participación del municipio en la educación: Entre el desinterés y el desconocimiento. Obtenido de La participación del municipio en la educación: Entre el desinterés y el desconocimiento: https://www.educacionfutura.org/la-participacion-del-municipio-en-la-educacion-entre-el-desinteres-y-el- desconocimiento/

Poder Ejecutivo de la Federación (30 de septiembre de 2019, última reforma publicada el 01 de abril de 2024). Ley General de Educación. [versión electrónica] https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf

SEDUC (2020). Antecedentes de la Educación Pública en el Estado de México. Página oficial de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación. Consultada el 23 de noviembre de 2023.

https://seduc.edomex.gob.mx/antecedentes

Torres, R.M. (diciembre, 2010). Analfabetismo y alfabetismo ¿de qué estamos hablando? Otra Educación; Blog de Torres del Castillo Rosa María. https://otra- educacion.blogspot.com/2010/12/analfabetismo-y-alfabetizacion-de- que. html#:~:text=Alfabetizaci%C3%B3n%20se%20refiere%20al%20 proceso,no%20de%20tasa%20de%20alfabetizaci%C3%B3n.

UNICEF (febrero, 2020). Construir para que perdure. Un marco a favor de la educación preescolar de calidad y universal. UNICEF para cada niño. [versión electrónica] https://www.unicef.org/media/67451/file/Construir-para-que-perdure-marco- educacion-preescolar-calidad-universal.pdf



El tiraje digital de esta obra: "Municipio, buen gobierno y desarrollo sostenible." se realizó posterior a un riguroso proceso de arbitraje doble ciego, llevado a cabo por expertos miembros del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) del Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) en México y otros expertos internacionales, así como revisión anti plagio y aval del Consejo Editorial del Fondo Editorial para la Investigación Académica (FONEIA). Primera edición digital de distribución gratuita, septiembre de 2024.

Fondo Editorial para la Investigación Académica es titular de los derechos de esta edición conforme licencia Creative Commons de Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual (by-nc-sa). Los coordinadores así como cada uno de los autores y autoras son titulares y responsables únicos del contenido.

Coordinadores: Claudia Elena Robles Cardoso, Roberto Emilio Alpízar González.

Diseño editorial y portada: Cristina Carreira Sánchez Revisión de estilo y forma: Eduardo Morquecho Balderas Editor: José Francisco Báez Corona

Imagen de portada editada y recuperada de www2.toluca.gob.mx Requerimientos técnicos: Windows XP o superior, Mac OS, Adobe Acrobat Reader.

Sello Editorial: Fondo Editorial para la Investigación Académica (FONEIA). www.foneia.org consejoeditorial@foneia.org, 52 (228)1383728, Paseo de la Reforma Col. Centro, Cuauhtémoc, Ciudad de México.





Reynaldo Robles Martínez fue Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se desempeñó como catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, primero como Profesor de asignatura, después como director y por último como Profesor de Tiempo Completo; además fue profesor del Colegio Mexiquense y profesor visitante de diversas universidades del interior del país, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Tlaxcala, por mencionar algunas.

En el ámbito profesional el Dr. Reynaldo Robles desempeño diversos cargos en el Estado de México entre los que se cuentan los siguientes: asesor jurídico del Gobierno; Síndico Procurador del Ayuntamiento de Toluca; Magistrado del Tribunal Electoral; Subprocurador de la Procuraduría General de Justicia; Coordinador de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura y Presidente del Colegio de Abogados, entre otros.

Cuenta con diversas publicaciones en las que destacan: su participación la obra colectiva "La Reforma de Estado y el Nuevo Federalismo" para la Reforma del Estado de Oaxaca, asimismo en el libro "Las Constituciones del Estado de México y sus Reformas 1824-2008"; finalmente mención especial merece su obra paradigmática "El Municipio", cuya primera edición data de 1987, fue revisada y actualizada por su autor a lo largo de diez ediciones.

El Dr. Reynaldo Robles fallece en el año 2016, trascendiendo por todas y cada una de sus aportaciones al derecho municipal, tanto en el campo de la investigación como en la práctica cotidiana del ejercicio profesional de la abogacía.



